



Avaliação: Revista da Avaliação da Educação
Superior
ISSN: 1414-4077
revistaavaliacao@uniso.br
Universidade de Sorocaba
Brasil

Zandavalli, Carla Busato

Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do SINAES

Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, vol. 14, núm. 2, julio, 2009, pp. 385-438

Universidade de Sorocaba

Sorocaba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=219114870008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

 redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

CARLA BUSATO ZANDAVALLI*

Recebido em: 20 de março de 2009

Aprovado em: 03 de maio de 2009

*Profa. Universitária, Doutora em Educação pela UFMS, Coordenadora de Estágio Supervisionado da UNIDERP Interativa. Pesquisadora da área da avaliação institucional. No ensino, atuação na área da formação de professores. E-mail: carlasc@terra.com.br

Resumo: Este artigo explicita, por meio da análise documental e da literatura da área da educação, os antecedentes da avaliação da educação superior no Brasil, abrangendo o período de 1960 a 1990, que subsidiam o entendimento do atual Sistema de Avaliação da Educação Superior. Os documentos analisados demonstram que as políticas públicas que vêm sendo desenvolvidas para a educação superior, nas últimas décadas, foram traçadas inicialmente nos anos de 1960, sob a influência do Banco Mundial, em nome da “modernização” das universidades e o alinhamento entre as bases políticas e econômicas do Estado brasileiro e as necessidades do sistema capitalista. Destacam-se, no Plano Atecon, desenvolvido em 1968: o autofinanciamento das instituições públicas de ensino superior por meio de sua transformação em uma empresa rentável, com gestão centralizada e ausência da participação da comunidade acadêmica em sua organização; a necessidade de organização e manutenção de estatísticas educacionais dignas de confiança para subsidiar a gestão; a flexibilização dos modelos de ensino. Os demais documentos analisados expressam o embate de forças entre parcela da comunidade acadêmica das instituições de educação superior, que buscam a oferta do ensino, da pesquisa e extensão com qualidade para todos, e a ação desmobilizadora e centralizadora do Estado, que, a partir dos anos de 1990, acentua o desenvolvimento de políticas neoliberais e toma a avaliação como processo essencialmente mercadológico e regulatório, esvaziando a dimensão formativa e emancipatória da autoavaliação.

Palavras-chave: Políticas públicas. Educação superior. Avaliação.

EVALUATION OF HIGHER EDUCATION IN BRAZIL: THE HISTORICAL PRECEDENTS OF SINAES

Abstract: This essay explains, by means of documental analysis as well as the analysis of the literature in the educational field, the precedents of the evaluation of higher education in Brazil, covering the period from 1960 to 1990 which subsidize the comprehension of the current Higher Education Evaluation System. The analyzed documents show that the public policies which have been developed for higher education in the last decades were initially underlined in the 1960s under the influence of the World Bank in the name of the “modernization” of the universities and the alignment between the political and economical bases of the Brazilian State and the needs of the capitalist system. It can be highlighted in the Altcon Plan, developed in 1968: the self financing of the public higher education institutions by means of their transformation into a profitable company with centralized management and no participation of the academic community in its organization; the need for organization and maintenance of reliable educational statistics in order to subsidize management; the flexibility of the teaching models. The other analyzed documents express the clash between the portions of the academic community in higher education institutions that seek quality in teaching, research and extension activities and the demobilizing and centralizing action of the State which from 1990 on has emphasized the development of neoliberal policies and considered evaluation as an essentially mercantile and regulatory process extinguishing the formative and emancipatory dimension of evaluation.

Key words: Public policies. Higher education. Evaluation.



CARLA BUSATO ZANDAVALLI

1 Introdução

O objetivo deste estudo é o de descrever os antecedentes da avaliação de sistemas na educação superior brasileira, com ênfase no ensino de graduação, procurando identificar, a partir dos documentos e atores presentes neste cenário, como foram estruturadas as políticas e como vêm sendo executadas com base nas determinações mais amplas da agenda do Estado brasileiro.

A avaliação da educação superior no Brasil, com caráter sistemático e contínuo, tem suas origens em 1977 quando as instituições brasileiras de educação superior começaram a ter os cursos de pós-graduação avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES) (LEITE, 1997). Mas é válido observar que desde a criação das universidades, em 1808 (CUNHA, 1980, p. 62), os processos que precederam mudanças à sua estrutura, por meio de dispositivos legais, foram pautados por situações avaliativas, no sentido de requererem reflexão de segmentos da sociedade e do Estado sobre a concepção, a função e o modelo a ser instituído para a educação superior.

Para o presente estudo, são analisados alguns dos documentos e processos de avaliação das universidades, a partir dos anos de 1960, pois são subsídios importantes à compreensão dos processos avaliativos em larga escala desenvolvidos nas décadas posteriores, como assinala Sguissardi (1997, p. 46-47):

É no final dos anos 50 e nos anos 60, culminando com a reforma Universitária, que se pode localizar as origens do atual processo de avaliação no Ensino Superior, ainda que ele tenha sofrido significativas transformações em razão das mudanças nos principais fatores estruturais e conjunturais que o condicionam.

O nacional-desenvolvimentismo, pré-Golpe Militar, marcado por características democrático-populistas e franca mobilização da sociedade civil, especialmente dos universitários, propiciou condições favoráveis para a reflexão sobre o modelo vigente de universidade, e com elas, processos avaliativos assistemáticos, mas de grande importância. O Golpe Militar não apenas tirou de cena o projeto econômico do nacional-desenvolvimentismo, mas “[...] também os projetos de uma nova universidade gestados no seio de tão ricas *avaliações assistemáticas*.“ (SGUISSARDI, 1997, p. 47, os grifos são do autor)

No período pós-Golpe, as demandas trazidas na nova fase de desenvolvimento do capitalismo não só apontavam para a ampliação do acesso às camadas médias da população, mas requeriam, nos moldes tecnicistas, a racionalização das práticas universitárias como meio de obtenção da eficiência, da produtivi-



dade e do controle de processos e resultados. (p. 47). É essa ótica que marca os processos avaliativos a partir dos anos de 1960.

Evidências importantes dos processos avaliativos desenvolvidos na Educação Superior são os documentos emanados do Ministério da Educação, ou produzidos por solicitação do Estado brasileiro. Esses documentos¹ serão descritos e analisados a seguir, agrupados por décadas: anos de 1960, 1980 e 1990.

2 A avaliação da educação superior brasileira nos anos de 1960

A ebullição cultural, política e econômica dos anos de 1960 traz para o Brasil fatos marcantes que permeiam todas as áreas da atividade. O golpe militar em 1964, como resultado da necessidade em alinhar o projeto político com a economia capitalista, e a forte influência norte-americana, materializada pelo apoio técnico e financeiro oferecido pelo Banco Mundial (BM), estabelecem princípios ideológicos e diretrizes que serão trabalhadas e cumpridas parcialmente pelo governo militar e nas décadas subsequentes, permanecendo nos anos de 2000. É igualmente marcante a mobilização universitária e de grupos contrários ao regime, e o embate de forças que se estabelece nas ruas e nas universidades.

Destacam-se, nos anos de 1960, o Plano Atcon, as orientações da Associação Internacional de Desenvolvimento, o Relatório Meira Matos e o Relatório do Grupo de Trabalho Universitário (GTRU) instituído pelo MEC para estudar a crise da universidade.

2.1 Plano ATCON (1965/1966)

Rudolph Atcon², a convite da Diretoria do Ensino Superior (DES), do Ministério da Educação e Cultura, no período de junho a setembro de 1965, realizou um estudo para reformulação da estrutura das universidades brasileiras. Com esse intuito visitou 12 universidades³, procurando verificar acontecimentos e processos que se coadunassesem com a perspectiva de modernização, assentada

¹ A dificuldade em obter alguns dos documentos requereu a complementação das fontes primárias, com fontes secundárias, por serem a única forma de acesso aos dados. Não serão trabalhados os anos de 1970, pois a experiência mais significativa nesse período refere-se à avaliação da pós-graduação realizada pela CAPES.

² Atcon chegou ao Brasil antes da década de 1960, em um período marcado pelos acordos entre o Governo brasileiro e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Trabalhou com Anísio Teixeira na organização da CAPES e também como subdiretor do Programa Universitário, no período de 1953 a 1956. Sua esfera de atuação extrapolou o Brasil, assessorando a reforma de universidades em países da América Latina, América Central e do Caribe. (FÁVERO, 1991, p. 11)

³ Visitou as seguintes instituições: UFPA, UFC, UFRN, UFPB, UFPE, UFBA, UFMG, UFSC, UFRJ, UFSM, UFRS e PUC/RS. (FÁVERO, 1991, p. 10)

nos pressupostos norte-americanos de racionalidade, eficiência e eficácia das instituições. (FÁVERO, 1991, p. 10). Essa assessoria deu origem ao documento “Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira”, publicado pelo MEC em 1966 e conhecido como Plano Atcon. Os princípios desse documento, porém, já estavam assentados em trabalho anterior apresentado em 1958 à Universidade de Princeton, sob o título: *Outline of a proposal for US policy concentration in Latin América on university reorganization and economic integration*. O material foi posteriormente publicado em revistas sob o título *The Latin American University* e assumido em 1963 pela *United States Agency for International Development* (USAID), como parte do projeto educacional para a América Latina. As recomendações presentes na parte final deste documento destacam:

- a) Integração: o êxito final (de nossas tarefas) depende de uma focalização sócio-econômica e educacional perante a América Latina. Por esta razão devemos criar imediatamente uma Cepal educacional para coordenar os estudos e os programas de ação como a Cepal econômica que já funciona. Este organismo educacional de alto nível deve estar qualificado e autorizado para: a) desenvolver uma filosofia educacional para o continente; b) organizar e manter estatísticas educacionais dignas de confiança; c) estabelecer programas de ação educacional e para todos os países; d) dar prioridade máxima a todas as questões educacionais e obter os meios financeiros para operacionalizar tal política; e) criar e manter um serviço de consultoria para as universidades latino-americanas.
- b) Educação superior: o desenvolvimento sócio-econômico de uma comunidade tem relação direta com o seu desenvolvimento educativo, mas na América Latina espera-se que a educação superior promova o progresso continental. Para tanto, a criação de um serviço de consultoria para as universidades deve ter a máxima prioridade.
- c) A universidade: a universidade latino-americana deve consolidar sua autonomia e adquirir um grau maior de independência real. O melhor sistema legal para alcançar este grau de liberdade é a transformação da universidade estatal em uma fundação privada.
- d) Reforma administrativa: a) centralização da administração universitária, conferindo a uma secretaria geral todas as questões administrativas da universidade e criando pessoal administrativo novo, convenientemente adaptado a essa finalidade; b) desvinculação de todo o pessoal universitário de normas, regulamentos e limitações de salário que regem o serviço público; c) realização de contratos

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

pessoais com todos os membros do pessoal administrativo e docente da universidade; d) estabelecimento de arquivo central de pessoal; e) criação de uma carreira universitária; f) eliminação da interferência estudantil na administração.

- e) Reforma fiscal: a) promoção da independência financeira, ao conseguir que cada universidade disponha de subsídios globais anuais, semelhante ao sistema inglês e sem restrições; b) liberação de qualquer fiscalização estatal indevida; c) revisão de certas políticas e estabelecimento de um número limitado de categorias fixas, tais como salário, material [...] além de um controle realmente efetivo; d) colocação do ensino superior em bases rentáveis, cobrando matrículas crescentes durante o período de dez anos. (ATCON, 1963, p. 144-154 apud FÁVERO, 1991, p. 21-22)

Atcon propõe um controle norte-americano do modelo de universidade na América Latina, pois parte do pressuposto de que são os graduados que dominam os aspectos importantes da vida social, sendo necessário, portanto, “modelar” a sua formação:

O clã dos graduados universitários domina todos os aspectos significativos da vida social; acresça-se a isso que apenas quatro latino-americanos em cada dez mil atingem um grau acadêmico, e podemos prontamente concluir que é nosso dever consagrar a máxima atenção, quando não interferir decisivamente, a esta instituição social denominada Universidade. (ATCON, 1963, p. 20 apud FÁVERO, 1991, p. 20-12)

A recomendação sobre os dados estatísticos confiáveis denuncia a necessidade de levantar com precisão as condições reais das universidades para melhor dominá-las. É clara a intenção de privatizar a gestão universitária e os serviços, bem como acabar com a gratuidade no ensino superior e estabelecer uma lógica de mercado à estrutura universitária. Outro aspecto a ser ressaltado é o da desmobilização da categoria estudantil, pois a preocupação do consultor é também acentuadamente ideológica, no âmbito da consolidação dos princípios necessários ao capitalismo.

O Plano Atcon constitui uma das primeiras experiências de avaliação do ensino superior sob a égide do governo militar. (FÁVERO, 2006, p. 31). E deve ser entendido à luz desse momento político, no qual a educação está atrelada à segurança nacional e também é vista como motor de desenvolvimento. Na percepção de Atcon era imperativo tomar todas as medidas necessárias para garantir a adequação da educação ao modelo econômico capitalista.

Nesse documento, Atcon estabelece sugestões e recomendações para adequar o ensino superior e as instituições universitárias às necessidades do país, muitas das quais são absorvidas no projeto da Reforma Universitária:

[...] defesa dos princípios de autonomia; autoridade; dimensão técnica e administrativa do processo de reestruturação do ensino superior; ênfase nos princípios de eficiência e produtividade; necessidade de reformulação do regime de trabalho docente; criação de centro de estudos básicos. (FAVERO, 2006, p. 31)

Entre os princípios que deveriam reger a reforma universitária, Acton destaca:

a) a necessidade de rever a baixa qualidade de ensino, em razão da falta de professores preparados para as atividades docentes, a desarticulação entre as matérias ensinadas e a falta de estrutura material para o desenvolvimento do trabalho;

b) o máximo rendimento com menor custo e investimento de recursos;

c) a necessidade de equilíbrio entre o ensino recebido, os conhecimentos adquiridos e o exercício da profissão;

d) o sistema educacional sustentado por valores reais e não meramente utilitários;

e) a nova estrutura universitária deveria responder não apenas às demandas do presente, mas também às do futuro não imediato.
(ATCON, 1966, p. 4 - 7 apud FÁVERO, 1991, p. 22)

O consultor norte-americano acentua a necessidade de se fixar na consciência coletiva dos gestores universitários a percepção de que os investimentos deveriam ser otimizados e voltados à garantia do alcance de resultados concretos. E reclamava o fato de que na América Latina, especialmente no Brasil, havia grande investimento na formação de recursos humanos sem a devida garantia de que iriam exercer a profissão para a qual haviam sido formados (ATCON, 1965, p. 5 apud FÁVERO, 1991, p. 24). Preconiza, portanto, que a teoria do capital humano e a concepção empresarial de gestão deveriam estar presentes no modelo novo de universidade.

Ele define, inclusive, um quadro-organograma, da universidade-empresa, no qual há separação total entre quem planeja a política universitária (reitor, conselho universitário e conselho de curadores) e quem a executa (conselhos de chefes de unidades administrativas e as próprias unidades administrativas).

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

Os planejadores do conselho universitário são comparados por Atcon, “[...] aos *decision makers* de uma ‘fábrica de sapatos’[...]: definiriam a linha de produção, sua tônica, qualidade e quantidade e o ritmo a ser empreendido no conjunto”. (p. 26)

A nova universidade teria a seguinte estrutura funcional (Quadro 1).

ÓRGÃOS	CARGOS	ATRIBUIÇÕES/CARACTERÍTICAS
GESTORES (traçam a política universitária)	REITOR	Preside os conselhos e tem ação executiva.
	Conselho Universitário	Delibera sobre os assuntos da política universitária.
	Comissões <i>ad hoc</i>	Decide os assuntos financeiros.
	Conselho de Curadores	Resolve divergências entre os conselhos.
EXECUTORES (executam as deliberações)	Administrador	Cargo de confiança definido pelo reitor. Preside o conselho das unidades de execução.
	Conselho das unidades de execução	Gere as unidades de execução, conforme deliberações dos órgãos da gestão.
	Unidades de execução	São em número variável para cada universidade.

Fonte: Adaptação de informações obtidas em Fávero (1991).

Quadro 1 – Organização da nova universidade

O conselho de curadores seria verdadeiramente o grupo decisório voltado para as questões financeiras (orçamentos, salários, investimentos...) e composto pela elite do mundo empresarial (industriais, banqueiros, juristas...), ou seja, a exequibilidade das políticas acadêmicas dependeria da elite econômica. A essa elite caberia diminuir gastos e evitar a duplicação de recursos para os mesmos fins.

A universidade integral proposta por Atcon previa a extinção da cátedra, das faculdades e das escolas, especialmente pensando na ausência de vínculos entre estes elementos e seu prédio, seu corpo docente e seus estudantes, o que permitiria ampliação do corpo discente e melhor aplicação dos recursos.

Atcon propôs, ainda, a criação de um conselho de reitores das universidades brasileiras, que em sua ótica não deveria confundir-se com o Fórum de Reitores, já existente. Assim, em 29 de abril de 1966, foi fundado o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), que foi estruturado por Atcon, que dele também participou como seu primeiro Secretário-Geral, de 1966 a 1968. (FÁVERO, 2006, p. 31)

Embora boa parte das recomendações do Plano Atcon tenha sido observada na Reforma Universitária de 1968, a excessiva participação da esfera privada nos setores decisivos desagradou o governo militar, gerando restrições à sua plena operacionalização. Fávero (1991, p. 28) comenta:

[...] Agradava ao poder o alívio de ir-se desobrigando de financiar a educação, mas não lhe agradava descentralizar o controle político ou jurídico-administrativo da universidade. É sob esta dupla máscara (desobrigação/controle), que Atcon terá de agir. Um tecnocrata que, proclamando-se neutro e apolítico, tentou auxiliar na adequação das estruturas universitárias à ordem política vigente.

No âmbito universitário, o consultor e seu relatório também não foram recebidos com entusiasmo, mas com denotada frieza, destacada pelo próprio autor: “[...] Apesar de boas amizades e de numerosos contatos pessoais com seus dirigentes, não logrei transpor aquela cortina de formalismo e suscetibilidade”. (TAVARES, 1979, p. 104 apud FÁVERO, 1991, p. 34)

O Plano Atcon carrega grande importância para a área da avaliação, pois constitui um dos primeiros processos avaliativos oficiais da estrutura da universidade brasileira. E a aplicação de suas sugestões também pressupõe processos avaliativos, na medida em que busca controlar a utilização de recursos e gerar uma correspondência entre investimentos e resultados.

2.2 Orientações da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)

Em 1960, a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) foi criada pelo Banco Mundial, como uma facção contábil que emprestava dinheiro somente para países pobres, como meio de mascarar os critérios ideológicos da ação mais geral do Banco em nome da Guerra Fria.

Fávero (1991, p. 57) observa que as orientações da AID e o Relatório Meira Mattos influenciaram fortemente a reforma universitária (Lei n.º 5.540/1968), os planos educacionais e a legislação complementar correlata do governo militar. Nesses documentos, “[...] a Educação é concebida ‘como fator primordial de desenvolvimento econômico e de integração nacional, beneficiando a longo prazo igualmente a todos’”.

Observa-se, assim, a presença do Banco Mundial nos processos iniciais de avaliação no país.

O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e a AID concedem empréstimos e assistência ao desenvolvimento de países com

renda média e a outros mais pobres que dispõem de crédito. O Banco capta dinheiro para seu programa de desenvolvimento nos mercados internacionais de capital e, no caso da AID, por meio de contribuições de governos membros mais ricos.

Sguissardi (2000) assinala que juntos o BIRD e AID possuem um total de financiamento de U\$ 454 bilhões, dos quais U\$ 29 bilhões somente em 1999, para 131 operações em 39 países coordenadas pelo BIRD e para 145 operações em 54 países coordenadas pela AID.

2.3 Relatório Meira Mattos: 1967/1968

Fávero (2006, p. 31) esclarece que em fins de 1967, em razão das preocupações com a “subversão estudantil”, o presidente Costa e Silva estabelece o Decreto n.º 62.024, que institui uma Comissão Especial⁴, encabeçada pelo general Meira Mattos, que assume as seguintes funções:

- a) emitir pareceres conclusivos sobre reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis;
- b) planejar e propor medidas que possibilitassem melhor aplicação das diretrizes governamentais no setor estudantil;
- c) supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes, mediante delegação do Ministro do Estado.

A Comissão Especial funcionou nas instalações da CAPES, no Rio de Janeiro, durante os meses de janeiro a abril de 1968 e foi recebida com críticas de vários setores da sociedade.

O Relatório Meira Mattos era composto de quatro partes:

- a) a primeira parte denominada “história” registra a criação, instalação, normas de funcionamento, período de realização dos trabalhos da comissão;
- b) a segunda parte apresenta a análise dos “pontos críticos do sistema educacional que interferem direta ou indiretamente nas aspirações da juventude estudantil”;

⁴ Os outros membros da comissão eram: Helio de Souza Gomes, diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Jorge Boaventura de Souza e Silva, diretor da Divisão de Educação Extra-Escolar do Ministério da Educação e Cultura, e Affonso Carlos Agapito de Vasconcelos, da secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional. (FÁVERO, 1991, p. 36)

- c) a terceira parte apresenta as conclusões;
- d) a quarta parte é composta de onze anexos, que tratam de questões financeiras, de estrutura física, da falta de vagas, da autoridade nas universidades, da desmobilização dos estudantes.

Na segunda parte, “Pontos críticos do sistema educacional que interferem direta ou indiretamente com as aspirações legítimas da juventude estudantil”, são descritos e analisados nove pontos:

- 1) inadequabilidade (sic) da estrutural do MEC;
- 2) crise de autoridade no sistema educacional;
- 3) insuficiência de remuneração atribuída aos professores (sic) gerando deturpações no exercício da profissão, particularmente no tocante ao professorado das escolas superiores federais;
- 4) conceito equívoco e injustificável do que seja liberdade de cátedra;
- 5) ausência de uma diretriz visando ao atendimento de maior demanda anual de vagas em todos os níveis do ensino;
- 6) implantação lenta e desordenada da reforma universitária, sem uma visão objetiva da necessidade de reduzir currículos e duração de formação profissional de algumas especialidades;
- 7) inexistência de uma liderança estudantil democrática autêntica e combativa consciente de suas responsabilidades para com o País;
- 8) insatisfação da área estudantil em face da legislação sobre as atividades gremiais e também pelos abusos cometidos em virtude das deficiências do sistema de proteção e assistência do estudante;
- 9) ausência de fiscalização da aplicação das verbas públicas no setor educacional e de esforços no sentido de serem encontradas novas fontes de financiamento da educação. (RELATÓRIO..., 1991, p. 80-81)

Os assuntos tratados no relatório, em sua maioria, visam a disciplinar o movimento estudantil, pois, para os seus autores, tratava-se de uma manobra política com o intuito de infiltrar comunistas no Brasil, o que requeria a forma de repressão possível para anular as agitações e mobilizações dos estudantes. (FÁVERO, 1991, p. 41)

A discussão sobre a cobrança de anuidades escolares nas universidades centrava-se, por exemplo, na definição de critérios para evitar que o assunto fosse explorado ao longo do ano escolar como foco de agitação por parte dos estudantes. A análise do destino do Restaurante Central dos Estudantes, conhe-

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

cido como Calabouço, também tem por objetivo impossibilitar a articulação dos estudantes. Nessa mesma esteira, o documento acentua o que chama de “crise de autoridade” no meio universitário. Para a comissão é a falta de autoridade que

[...] representa a brecha por onde se infiltram e se entranham os fatores negativos que atuam no meio universitário, tornando ineficazes os melhores propósitos no sentido de conseguir um maior rendimento do ensino ou de obter uma proficiente orientação cívica, moral e disciplinar do corpo docente. (FÁVERO, 1991, p. 42)

A Comissão, ainda analisando as origens da crise de autoridade, critica a organização do Conselho Federal de Educação, acusando-o de não ter condições efetivas de atender aos problemas educacionais. E de centralizar decisões e inverter a ordem hierárquica, na medida em que submetia suas decisões para serem cumpridas pelo Ministério e sem a análise da Presidência da República. A autonomia administrativa e disciplinar das universidades garantida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é outro alvo da Comissão, para explicar a falta de autoridade.

Um tema importante discutido pelos membros da Comissão é o caso dos vestibulandos excedentes. Para analisá-lo, a Comissão procedeu a um levantamento nacional do número de vestibulandos classificados e não atendidos pelas vagas existentes, e mesmo com “dados reduzidos” conseguiu propor tentativas de soluções. Coloca como causa dos excedentes a combinação do crescimento populacional com a percepção, por parte cada vez maior da população, do “[...] valor da instrução como instrumento de bem-estar e de promoção social, insubstituível no mundo em que vivemos.” (RELATÓRIO..., 1991, p. 93). Além desses fatores, menciona a ausência de uma política global da diretoria do Ensino Superior do MEC sobre o problema e a autonomia didática, disciplinar, administrativa e financeira das universidades, que impede a centralização de decisões e a fixação de uma política global. Como medidas preliminares para resolver o problema, os membros da Comissão indicam:

- a) a necessidade de maior vínculo entre o MEC e as universidades, obtida a partir da nomeação dos reitores por livre escolha do presidente da República;
- b) definição de um cronograma de liberação de recursos às universidades, amplamente divulgado e rigorosamente cumprido;
- c) revisão das condições de trabalho e remuneração dos professores universitários;
- d) aceleração da implantação da reforma universitária. (RELATÓRIO..., 1991, p. 96)

Muitas das ideias propostas pela Comissão Meira Mattos são incorporadas pela Reforma, especialmente o: “[...] fortalecimento do princípio de autoridade e disciplina nas instituições de ensino superior; ampliação de vagas; implantação do vestibular unificado; criação de cursos de curta duração e ênfase nos aspectos técnicos e administrativos”. (RELATÓRIO..., 1991)

O Relatório Meira Mattos, segundo Cunha (1975, p. 241), mesmo durante as manifestações por mais recursos e mais vagas nas universidades, considerava a liberdade de cátedra nociva, pois estaria sendo utilizada para proteger doutrinadores da subversão. No mesmo documento afirmava-se que a autonomia das universidades era usada como obstáculo às ideias novas.

Para Cunha (1975, p. 241), o Relatório serviu de base para o Decreto-Lei nº 477- um desdobramento do Ato Institucional nº 5 /1968, que...

[...] atribuía às autoridades universitárias e às autoridades educacionais (MEC) o poder de desligar e suspender estudantes envolvidos em atividades que fossem consideradas subversivas, isto é, perigosas para a segurança nacional. Durante o tempo de suspensão (três anos) os estudantes atingidos ficariam impedidos de se matricular em qualquer outra escola de nível superior do país. Previa, também, a demissão de funcionários e professores surpreendidos nas mesmas atividades, impedindo-os de trabalhar no ensino superior brasileiro durante cinco anos.

No segundo processo avaliativo oficial das universidades, o Estado utiliza subterfúgios para impor sua força e preceitos ideológicos e cortar pela raiz as possibilidades de instalação de outra lógica social, política e econômica no país, defendendo a reestruturação da universidade nos moldes empresariais, com base nas teorias norte-americanas (fordismo e taylorismo).

As proposições do Relatório Meira Mattos são coerentes, em muitos pontos, com as sugestões de Rudolph Atcon, entre eles, citam-se: o fim da gratuidade do ensino superior; a gestão empresarial das universidades; o estabelecimento de práticas e valores voltados à ordem capitalista. Ambos esbarram, para sua efetiva operacionalização, na necessidade de centralização do Estado militar, que não vê com bons olhos a participação da sociedade civil, mesmo que restrita às elites, na gestão das universidades. Mas em linhas gerais são estes os documentos que balizam a Reforma Universitária de 1968.

No Relatório Meira Mattos, há menções de levantamentos de informações, mas é patente a ausência da exposição de dados mais rigorosos para a análise do sistema educacional. O que pode ser explicado pelo objetivo explicitamente

repressor e ideológico da Comissão, como, também, pela ausência de bases de dados mais fidedignas, como havia sido citado por Atcon.

2.4 Relatório do Grupo de Trabalho (GTRU) instituído pelo MEC para estudar a crise da universidade: 1968

O Grupo de Trabalho⁵ (GT) instituído pelo Decreto n.º 62.937, de 2 de julho de 1968, foi uma resposta do governo militar às pressões dos estudantes e professores universitários, que exigiam soluções aos problemas mais agudos da universidade, especialmente o da ausência de vagas e, portanto, dos excedentes do vestibular. Essas pressões foram significativas, pois sensibilizaram diferentes setores da sociedade, o que transformou a questão em uma das “urgências nacionais”. (RELATÓRIO..., 1968 apud FÁVERO, 2006, p. 32)

Esse grupo foi encarregado de estudar as medidas necessárias para sanar a crise da universidade, com os seguintes objetivos, expressos no Decreto nº 62.937/1968: “[...] estudar a reforma da Universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país.” (BRASIL, 1968)

O grupo foi dividido em quatro subgrupos: a) institucionalização do ensino superior, forma jurídica, administração da universidade; b) organização didático-científica, magistério, estratégia de implantação da pós-graduação, pesquisas; c) recursos para a educação e expansão do ensino superior; d) corpo discente, representação estudantil. (FERNANDES, 1979, p. 206)

Fernandes (p. 206-207) observa que embora o grupo contasse com pessoas, de reconhecida competência intelectual e técnica, capazes de desenvolver uma boa análise e proposições adequadas às demandas, havia situações adversas que prejudicaram os trabalhos:

- a) o tempo exíguo (trinta dias);
- b) a tarefa era atribuída por um Governo desprovido de legitimidade política, que não representava os interesses da nação, mas aqueles emanados da esfera militar;
- c) os intelectuais que compunham o grupo provinham de diferentes áreas e com perspectivas diferenciadas do campo universitário, o que gerou, em função do pouco tempo, análises e recomendações contraditórias.

⁵ O grupo foi composto do Ministro Tarso Dutra, João Paulo dos Reis Velloso, Valnir Chagas, Newton L. Buarque Sucupira, Fernando R. do Val, João Lira Filho, Antonio Moreira Couceiro, Roques Spencer Maciel de Barros, Padre Fernando Bastos de Ávila e Leon Peres. Os dois estudantes designados para fazerem parte do grupo eximiram-se da tarefa. (FERNANDES, 1979, p. 205-206)

O GT expressava perspectivas controversas: de um lado, revestia-se da força das pressões de diversos segmentos sociais e do outro, identificava-se com as funções que o Governo deveria desempenhar na condução e no aproveitamento desse movimento. Representava, na verdade, a tentativa do Governo militar, de ação conservadora, assumir o controle político dos processos de modernização cultural e de inovação cultural para conter a ameaça de forças antagônicas, genuinamente inovadoras. (p. 208-209)

Fernandes (p. 207-208) observa que a Comissão apenas referendou as inovações já propostas pelo Governo Castelo Branco, mostrando a necessidade de fazer cumprir os Decretos-Leis n.º 53, de 18 de novembro de 1966, e o n.º 252, de 28 de fevereiro de 1967. O GT preocupou-se apenas com a viabilização das medidas já definidas pelo governo militar. Por esse motivo, o autor denomina esse processo de “Reforma consentida”, que, em sua análise, não pode ser aceita, pois não flui da vontade dos intelectuais, dos estudantes e da sociedade que aspiravam a reconstrução da universidade. Mesmo tecendo duras críticas, Fernandes não deixa de reconhecer os méritos do GT e do Relatório por ele produzido:

⊕ ⊕

[...] Ele contém, de longe, o melhor diagnóstico que o Governo já tentou, tanto dos problemas estruturais, com que se defronta o ensino superior, quanto das soluções que eles exigem. Se a questão fosse avanço “abstrato!”, “teórico” ou verbal, os que participaram dos movimentos pela reforma universitária poderiam estar contentes e ensarilhar suas armas. [...]. Entretanto, o avanço “abstrato” e “teórico” esgota-se como mero expediente literário, como se ele fosse uma verbalização de circuito fechado.

Entre os pontos positivos destacados por Fernandes (1979, p. 215-219) e considerados como “avanços possíveis” naquele momento histórico, podem ser citadas as seguintes proposições do GT:

- a) articular fins e meios, questões de custeio e captação de recursos e planejamento para expansão educacional, com a proposição de anteprojetos de lei⁶ que criam condições concretas de financiamento e expansão do ensino e da pesquisa;
- b) implantar o Regime de Dedicação Exclusiva, que retira a função do docente universitário como “bico” ou “distração” de profissionais liberais;

⁶ São os anteprojetos de lei que: “[...] criam o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educação (FNDE); regulam os incentivos fiscais para o desenvolvimento da educação, instituem um adicional sobre o imposto de renda de pessoas residentes no estrangeiro, utilizável na expansão da pesquisa fundamental e aplicada, reservam 20% do Fundo Especial da Loteria Federal para o FNDE”. (FERNANDES, 1979, p. 215).



- c) reorientar o ensino de segundo grau, acrescentando no ginásio comum e no colégio integrado, componentes curriculares voltados à capacitação para o trabalho de modo a amadurecer os alunos;
- d) constituir um primeiro ciclo geral, antecedendo os estudos profissionais de graduação;
- e) instituir cursos profissionais de nível superior, de curta duração;
- f) definir como função dos departamentos a distribuição dos encargos docentes e de pesquisas e extinguir as cátedras;
- g) instituir a representação estudantil de proporcional de 1/5 nos órgãos colegiados das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior;
- h) adaptar o concurso vestibular ao nível de complexidade do ensino do segundo grau e estabelecer critérios satisfatórios para progressiva uniformização dos exames de ingresso;
- i) fixar em 180 dias, excluído o tempo para provas e exames, o tempo de duração do ano letivo regular, removendo sua coincidência com o ano civil ;
- j) executar programas especiais nos períodos intersticiais, eliminando a capacidade ociosa das instituições;
- k) instituir normas que ajustam a legislação trabalhista às condições de carreira inerentes ao magistério superior;
- l) propor o regime de monitoria, visando ao aproveitamento de vocações excepcionais.

Na análise de Fernandes (1979, p. 209-211), os intelectuais que fizeram parte do GT assumiram o caráter conservador imposto pelo Governo militar de forma exemplar, e o fizeram de forma bastante negativa, pois legitimaram as aspirações conservadoras ao oferecerem argumentação teórica e prática, às suas intenções. Ao reafirmarem as condições conservadoras, transformaram o movimento histórico-social que é efetivamente a Reforma Universitária, “num exercício de intelectuais.”

O GT foi criado para dar forma à Reforma Universitária já preconizada pelos militares, por isso, não alcançou o âmago das questões importantes, na medida em que se havia consciência de que extrapolariam o campo universitário, para requerer uma outra ordem social.

Fávero (2006, p. 34) expressa da seguinte forma a importância desse GT:

Apesar do marco inicial da vasta legislação que estabelece medidas para a reestruturação das universidades brasileiras encontrar-se nos Decretos-leis nºs 53/66 e 252/67, somente a partir de 1968, como resultado dos trabalhos do GT e como desdobramentos da ação iniciada em 1966, acrescida de outros atos, é que ganha sentido falar-se de uma legislação básica da Reforma Universitária.

Boa parte das proposições do GT foi levada a cabo, a partir do final dos anos de 1960, e marca ainda hoje a organização da universidade brasileira. Elas não deixam de refletir o espírito dos Relatórios Atcon e Meira Mattos, na medida em que procuram estabelecer uma gestão mais eficiente dos recursos destinados à universidade, bem como otimizar o espaço e o tempo do campo universitário para atender à reclamação dos excedentes.

O caráter ideológico também se mantém, entre outros fatores, na figura da departamentalização, que inova com a extinção da cátedra, mas transforma-se em “[...] elemento limitador e inibidor de produção de conhecimento coletivo. [...]” (FÁVERO, 2006, p. 34). Também a semestralização e a matrícula por disciplina atendem à proposição da otimização de espaços e recursos, mas propiciam o afastamento dos estudantes, contribuindo para a sua desagregação e desmobilização. O Relatório elaborado pelo GTRU subsidiou a elaboração do Projeto de Lei (PL) nº 32 e as decisões da Comissão mista criada no Congresso Nacional para analisar o referido projeto, que deu margem à Lei nº 5.540/1968, a Lei da Reforma Universitária.

Na percepção de Minto (2006, p. 126), o grupo constituído às pressas para conter a crise política contou com os subsídios dos trabalhos anteriores solicitados pelo governo militar e iniciativas nesta área, que abrangem: os acordos MEC-USAID, as formulações do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES)⁷, os Relatórios Atcon e Meira Mattos e as proposições da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES)⁸.

A tônica do Relatório emitido pelo GTRU foi a mesma dos documentos anteriores, ou seja, a imposição de uma feição tecnocrática às universidades, com gestão empresarial voltada à eficiência, eficácia e produtividade das IES e o estabelecimento de um vínculo maior entre instituições e empresas.

⁷ Saviani (1996, p. 72) esclarece que o IPES foi criado por um grupo de empresários do Rio de Janeiro, tendo participação no Golpe de 1964 e participando ativamente das reformas da educação no país, aos moldes de um “partido ideológico do empresariado”. No simpósio “A educação que nos convém”, organizado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), em 1968, o Instituto apresentou a idéia de “reformar para desmobilizar” e endossou o ensino de inspiração norte-americana. (MINTO, 2006, p. 119-120).

⁸ A EAPES foi criada no âmbito dos acordos MEC-USAID, em 1965, como forma de consolidar a articulação entre o MEC e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional.

É relevante observar que essa estruturação definida ao calor dos acontecimentos dos anos de 1960, no âmago da Ditadura Militar, continua presente nas universidades públicas brasileiras no século XXI. Há, inclusive, tendências ainda mais agudas da instituição de gestões empresariais, centradas em metas definidas pelos órgãos centrais, ou pela pressão da concorrência instalada também no lócus público. No âmbito privado, a lógica empresarial vem ganhando espaço nunca antes visto, com a definição de metas traçadas pelos fundos de investidores que mantêm as instituições, especialmente no caso das IES com capital aberto.

3 A avaliação da educação superior nos anos de 1980

Os anos de 1970 não trouxeram modificações significativas para a avaliação do ensino de graduação, pois houve a operacionalização gradativa das proposições realizadas nos anos de 1960. Apenas na década de 1980 é instituída uma proposta com contribuições mais substantivas da sociedade civil, por meio do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), de suas decorrências e posteriormente das propostas do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES).



3.1 Programa de Avaliação de Reforma Universitária – PARU (1983)

O Programa de Avaliação de Reforma Universitária (PARU), instituído em 1983 pelo Ministério da Educação e da Cultura, surge de iniciativas da Associação Nacional de Docentes (ANDES). Criado pela Ministra da Educação e Cultura Ester de Figueiredo Ferraz, com apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e coordenado pela CAPES, foi elaborado por um Grupo de Trabalho composto, majoritariamente, de membros da comunidade universitária. (ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 83)

Embora tenha tido curta duração⁹, foi considerado uma experiência sistematizada de avaliação das instituições de Educação Superior:

As experiências de avaliação metódica do Sistema Universitário se iniciaram no Brasil, na década de 1980, com o “Programa de Avaliação da Reforma Universitária” (PARU 1983-6) e com as experiências de universidades como da UnB e da Unicamp.[...]. (ROTHEN; SCHULZ, 2005, p. 4, os grifos são dos autores)

⁹ A literatura não é unânime na indicação do período de vigência do PARU. Algumas publicações citam 1986 (ROTHEN; SCHULZ, 2005, p. 4), enquanto Almeida Júnior (2004, p.85), que teve acesso direto aos documentos do PARU, indica que foi encerrada em 1984.

No PARU, possivelmente em função da transição democrática, observa-se a presença mais efetiva de pesquisadores e professores universitários na sua constituição e execução, que constituem voz dissonante em relação a vários aspectos da reformulação da Educação Superior proposta pelo MEC.

Fávero (1995), ao tratar da história do Grupo de Trabalho de Política de Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, assinala a existência de discussões contínuas sobre a Reforma da Educação Superior. A autora relata que os GTs foram instituídos em 1981 e em 1982, o GT de Política da Educação Superior realizou seu primeiro encontro com o intuito de definir as atividades de seus pesquisadores em curto e médio prazos. Entre as tarefas, o grupo assumiu como prioritárias:

⊕ ⊕

[...] organizar um painel para a II CBE - Conferência Brasileira de Educação e produzir um documento no qual o grupo se posicionaria a respeito de questões que estavam sendo debatidas sobre a *reforma estrutural da universidade* (Ibid.). Em decorrência, na II CBE, realizada na UFMG/MG, em junho de 1982, é apresentado um painel sobre o tema “A Universidade: Autonomia e Estrutura de Poder”, do qual participam: Laura da Veiga (UFMG), Maria de Lourdes de A Fávero (UFRJ), Neidson Rodrigues (UFMG) e Isaura Belloni Schimdt (INEP).

Vale lembrar que nesse momento, a reforma estrutural da universidade no País estava em discussão e o grupo, bem como outros setores organizados da sociedade civil – ANDES, CRUB etc. – tinham posição diferente do MEC, preocupado em promover a “reforma da reforma”. Com tais preocupações, o GT durante a 5ª Reunião Anual faz um levantamento de temas a serem debatidos e aprofundados num encontro a ser realizado, antes da CBE: financiamento da educação; relação entre pós-graduação e graduação; estrutura administrativa e da universidade; relações de poder, autonomia e democracia; a universidade e os órgãos governamentais; relações universidade e comunidade, acesso e papel social da universidade; formação do pesquisador, entre outros [...]. (FÁVERO, 1995)

A mesma autora descreve que ocorreram no GT discussões sobre os resultados e desdobramentos do PARU e sobre a Comissão Nacional da Reformulação da Educação Superior. Relata que na 9ª reunião em 1986, ocorrida no Rio de Janeiro, foi apresentado um relato sobre os trabalhos do PARU, do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) e sua posição na estrutura do MEC, por Isaura Belloni da Universidade de Brasília (UnB).

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

O tema da Reforma Universitária e da autonomia das universidades marca os debates do GT em muitas outras reuniões. (FÁVERO, 1995)

Almeida Júnior (2004, p. 83) explica que as discussões centrais do PARU se situavam na questão da democratização da gestão, do acesso ao ensino superior por parte de diferentes segmentos da sociedade e das funções que as universidades desempenham na sociedade (formação de profissionais, produção e disseminação de conhecimentos), o que se expressa nas áreas e subáreas temáticas para o estudo e debate, definidas no documento do Programa:

1 – Gestão das instituições

- Poder e tomada de decisão;
- Administração acadêmica;
- Administração financeira e financiamento;
- Política de pessoal.

2 – Produção e disseminação do conhecimento

- Ensino e pesquisa nas instituições de ensino superior;
- Interação entre instituições de ensino superior e comunidade. (PARU, 1983, p. 14 apud ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 84)



O Grupo Gestor da Pesquisa do PARU acentua a necessidade de avaliar as universidades em face dos sérios problemas existentes nesse âmbito, como expressam na introdução do Programa:

[...] a consciência dos sérios problemas hoje vividos pela educação superior brasileira tem indicado a necessidade de que sejam pensadas estratégias para seu aperfeiçoamento. Tanto os órgãos responsáveis pela definição da política de educação superior quanto os dirigentes de instituições acadêmicas têm sugerido que o caminho para a formulação de novas estratégias passa por uma profunda e sistemática avaliação das condições em que se realiza a prática acadêmica, quer nos dias atuais, quer na trajetória seguida desde a mudança deflagrada em meados da década de sessenta. (PARU, 1983, p. 14 apud ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 83)

Belloni (1986, p. 58 apud ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 84), uma das coordenadoras do PARU, destaca como informações identificadas pelo programa:

- a) maior elitização do acesso nas IES públicas do que nas IES privadas;



- b) pouca participação dos professores e estudantes em órgãos colegiados, o que implica na ausência de participação dos mesmos em decisões relevantes, como a destinação de recursos financeiros, as prioridades acadêmicas e as demandas sociais;
- c) pouco comprometimento das IES com relação às soluções de problemas sociais do país.

Almeida Júnior (2004, p. 85) ressalta as características específicas do PARU, observando que se configurou em “[...] um Programa de Pesquisa para subsidiar a discussão e a reflexão da crise da educação superior”. O Programa foi baseado em levantamentos e análise das condições concretas de instituições, desenvolvidos a partir de pesquisas, e como estratégia e etapas de desenvolvimento trabalhou com estudos de base, que deveriam permitir a avaliação comparativa de todo o sistema da educação superior, bem como examinar particularidades desse nível de ensino. Foi um programa desenvolvido, principalmente, por pesquisadores ligados à comunidade universitária. O autor pontua, porém, alguns de seus limites:

[...] Nele não aparecem, no entanto, indicações técnicas e legais para a avaliação das instituições. Isso explica em parte o porquê de sua curta duração (vigora somente até 1984) e falta de apoio público do MEC para continuar se desenvolvendo. (ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 85)

Talvez pelo próprio caráter um pouco mais coletivo e aberto do processo desenvolvido, o PARU não teve vida longa, pois não se coadunava, completamente, às novas demandas do capital e não impingiu às suas propostas caráter meramente tecnocrático.

3.2 Relatório Final da Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior: 1985

A Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior, uma comissão de notáveis¹⁰, foi criada por meio do Decreto nº 91.117, de 29 de março de 1985, pelo Presidente José Sarney, com o intuito de: “[...] oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a educação superior. Uma

¹⁰ A comissão foi composta de pesquisadores, professores universitários, empresários, representantes da igreja. Caio Tácto presidiu a comissão, que teve como relator Simon Schwartzman. Entre os membros da comissão, havia figuras importantes da educação nacional: Carlos Nelson Coutinho, Guiomar Namo de Mello e José Arthur Giannotti.

⊕

**AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES**

política que atenda às exigências do desenvolvimento do País e aos anseios democráticos de seu povo". (MACIEL, 1985, p. 1)

O Ministro da Educação Marco Maciel, na introdução do Relatório Final da Comissão, apresentou o documento à sociedade e acentuou a necessidade de se estabelecer uma reflexão coletiva sobre as suas proposições.

O presidente da Comissão Caio Tácito, na carta de encaminhamento do Relatório ao Ministro da Educação, exaltou a diversidade de segmentos representados na Comissão:

Composta, em sua maior parte, de professores universitários, a Comissão valorizou-se com a presença de educadores do 19 e 29 graus, bem como de personalidades do setor produtivo, do meio sindical e do corpo estudantil. O ensino público - tanto federal como estadual - conviveu com o ensino particular no seio da Comissão e diversas correntes de pensamento nela estiveram representadas. A multiplicidade de origem, inclusive quanto às regiões de procedência, imprimiu-lhe um sentido ecumênico como síntese de múltiplas visões da Educação brasileira que se encontraram na síntese das conclusões. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1985, p. 1)



O trabalho desenvolvido ao longo de seis meses contou com reuniões plenárias, reuniões de subcomissões e grupos de trabalho, bem como contribuições individuais e de associações. O documento final foi estruturado em três itens: I A Crise do ensino superior; II Os princípios da nova política; III Propostas para a nova universidade; seguidos de recomendações sobre treze aspectos:



- 1) Autonomia Universitária.
- 2) Gestão Democrática e Controle Social da Universidade.
- 3) Universidades e Instituições Isoladas de Ensino Superior.
- 4) Ensino Público e Ensino Particular.
- 5) Reformulação do CFE.
- 6) A Avaliação do Desempenho na Educação Superior.
- 7) Financiamento do Ensino Superior.
- 8) Articulação do Ensino Superior com os graus anteriores.
- 9) Ensino de Graduação.
- 10) O Ensino de Pós-Graduação e a Pesquisa Científica.
- 11) Corpo Docente.
- 12) Corpo Discente.
- 13) Pessoal Técnico-Administrativo.



Foram acrescentadas, também, as declarações de voto dos membros da Comissão e nos anexos, “Medidas de Emergência”.

O Relatório inicia tratando do contexto da crise da educação superior, anunciada pelo Presidente Tancredo Neves, no discurso que seria de sua posse e que foi lido por José Sarney. Os principais problemas são indicados pelo Ministro Marco Maciel:

- a) professores mal remunerados;
- b) carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas;
- c) deficiências na formação profissional dos alunos;
- d) descontinuidade das pesquisas;
- e) discriminação social no acesso às universidades;
- f) sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes;
- g) crise financeira e pedagógica do ensino privado;
- h) excesso de controles burocráticos nas universidades públicas;
- i) pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção de professores.

O Ministro acentua, ainda, que a crise se torna mais aguda em razão de que as IES não estariam se preparando para enfrentar os desafios das décadas seguintes, que abrangeriam:

[...] o fortalecimento da pesquisa científica; a formação polivalente e de alto nível; a superação do formalismo vazio dos currículos e diplomas; a adoção de novos conceitos e concepções de ensino; o estabelecimento do pluralismo de estruturas organizacionais, conteúdos curriculares e requisitos de cursos. Sem perder sua função democratizadora, a Universidade não deve descurar da formação das elites intelectuais do País; sem perder sua especificidade e autonomia, não pode isolar-se como corporação fechada e alheia às solicitações sociais. [...] (MACIEL, 1985, p. 1)

Com base na análise dos principais problemas da educação superior, os membros da Comissão ponderaram a inexistência de “fórmulas salvadoras” e a inadequação da instituição de uma nova Lei da Reforma, como mera substituição à Lei nº 5.540/1968, sendo necessária, a partir de uma ampla reflexão, a construção de uma nova política para a educação superior. Para tanto, erigiram como princípios dessa nova política:

- a) responsabilidade do poder público em assegurar a manutenção e a expansão do ensino público em todos os níveis, inclusive o superior;
- b) adequação à realidade do país, que implica formar pessoas com qualificações nas grandes áreas do conhecimento, de modo a atender às solicitações do dinâmico mercado de trabalho;
- c) aceitação da diversidade e pluralidade do ensino superior, de modo a respeitar os diferentes objetivos e perfis institucionais, sem perder de vista a qualidade;
- d) autonomia e democracia interna nas IES, na definição do ensino, da pesquisa e da extensão;
- e) democratização do acesso, de modo a expandir a rede pública para atender ao perfil majoritário dos estudantes universitários, ou seja, trabalhadores com mais de 25 anos, que têm sido relegados às IES privadas;
- f) valorização do desempenho das IES conforme resultados obtidos, analisados em sua qualidade e quantidade;
- g) eliminação de aspectos corporativos e cartoriais das associações de classe, que incidem sobre as IES.

Nas propostas para “a nova universidade”, destacam-se os seguintes aspectos:

- a) reformular o CFE.** A reformulação implicaria mudar as funções do Conselho, que deveria centrar suas atividades no “[...] acompanhamento contínuo do desempenho do ensino superior, pela criação de **mecanismos efetivos e permanentes de avaliação inter-pares [...]**”. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1985, p. 8-9). Deveria ter voz ativa na definição das políticas de financiamento ao ensino superior e funcionar como fórum permanente de discussão sobre as questões educacionais. A comissão sugere também a ampliação do número de membros do Conselho, que deveriam ser nomeados pelo Presidente da República, a partir de listas tríplices indicadas pelas universidades, associações científicas, com participação de pessoas representativas de todos os níveis de ensino;
- b) consolidar a autonomia interna das universidades.** Sugere-se que após o estabelecimento de mecanismos legítimos e adequados de acom-

- panhamento acadêmico e financeiro, ocorra a ampliação da autonomia nas universidades nos âmbitos acadêmico, administrativo e financeiro;
- c) alterar os mecanismos de financiamento.** Indica-se a necessidade de maior eficiência no processo de financiamento, de modo a não ferir a autonomia universitária, mas sem perder de vista a melhoria da eficiência no uso dos recursos públicos, o que requer a adoção de processos mais eficazes de planejamento. Relata a importância da otimização dos recursos materiais e humanos; para o estabelecimento de remunerações adequadas ao tipo de atividades realizadas pelos docentes e a extinção do regime de hora-aula, dando-se preferência ao regime de 40 horas com dedicação exclusiva;
- d) democratizar o acesso ao ensino superior.** A Comissão atrela a ampliação do acesso ao ensino superior à universalização do ensino de primeiro grau e pontua que as universidades podem colaborar: melhorando a qualidade da formação oferecida aos professores, com predomínio das licenciaturas plenas; expandindo as pesquisas educacionais e assegurando a aplicabilidade dos resultados; expandindo os canais de acesso ao ensino superior, com a ampliação de bolsas integrais para estudos em IES públicas e privadas, a observância da expansão nas áreas de efetiva demanda, ações de assistência ao estudante e estímulo às atividades culturais, esportivas, artísticas de cunho extracurricular; adotando formas não-convencionais de ensino, por meio eletrônico e da educação a distância;
- e) fortalecer a pesquisa científica e a pós-graduação.** Recomenda-se o fortalecimento da CAPES, com o incremento de recursos mais amplos para propiciar apoio institucional à pesquisa universitária, por meio de verbas públicas não ligadas aos orçamentos de cada universidade e subvenções externas ao MEC;
- f) ajustar o ensino de graduação às necessidades presentes e futuras do País.** Embora não seja possível estruturar a educação superior pelas supostas necessidades do mercado de trabalho, é possível acompanhar a situação profissional de cada carreira de nível superior, buscando reorientar a disponibilidade de vagas de cada uma delas. É tarefa também das universidades comporem seus currículos especialmente com conteúdos de formação básica que permitem a formação de profissionais mais competentes e evitar cursos demasiadamente vinculados a profissões muito particulares e de demanda ocasional, pois a formação específica pode ocorrer em nível de pós-graduação.

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

Nas Recomendações colocadas para a definição de uma nova política, consta o item “A Avaliação do Desempenho da Educação Superior”, que indica a necessidade de se instituírem parâmetros avaliativos, como são feitos em outros países. Discute-se a ausência de padrões para a avaliação da educação superior, especialmente, padrões qualitativos e a importância de se desenvolverem processos avaliativos que permitam subsidiar a aplicação de recursos:

Existe hoje, no Brasil, uma crescente consciência sobre a necessidade de desenvolver sistemas de avaliação do ensino superior. Esta necessidade é sentida pela administração federal, para a distribuição racional de seus recursos; pelas universidades públicas, que necessitam conhecer a si próprias, e confrontar com dados objetivos as críticas que freqüentemente recebem; pelas IES privadas, que necessitam evidenciar a qualidade de seu desempenho e sua eficiência no uso de recursos; pelos estudantes e suas famílias, que não podem mais contar com resultados positivos de seus investimentos em educação superior, se mal direcionados. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1985, p. 28)

Com base em avaliações desenvolvidas em outros países, a Comissão pontua e analisa modalidades de avaliação que podem ser aplicadas no Brasil, a partir da reconfiguração das funções do CFE (Quadro 2).

Modalidades de avaliação	Aspectos a serem avaliados/procedimentos avaliativos
Avaliação dos cursos	Avaliação por parte de especialistas segundo áreas do conhecimento.
	Avaliação dos recursos físicos, financeiros e pedagógicos das instituições de ensino superior (IES).
	Indicadores de eficiência de diversos tipos.
Avaliação dos alunos	Avaliação do curso pela demanda dos alunos e por sua qualificação anterior.
	Avaliação comparativa de formandos, por meio de testes padronizados.
	Avaliação de oportunidades de trabalho, que buscam analisar a importância do desempenho educacional na determinação das carreiras.
Avaliação dos professores	Avaliação dos indicadores de pesquisa e dos cursos de pós-graduação.
	Avaliação reputacional dos professores, por parte de seus pares e por parte dos alunos.
Avaliação didático-pedagógica do ensino	Correlação entre o domínio do conteúdo das matérias ministradas e as habilidades didático-pedagógicas do professor.
Avaliação de servidores técnico-administrativos	Verificação do desempenho funcional, tendo em vista a subordinação das atividades administrativas às atividades acadêmicas.
Avaliação das carreiras	Comparação entre carreiras, no que toca à reputação, demanda, custos e resultados proporcionados aos formandos.

Fonte: quadro elaborado pela autora a partir das informações disponíveis em Ministério da Educação, 1985.

Quadro 2 – Modalidades de avaliação



CARLA BUSATO ZANDAVALLI

A Comissão critica várias dessas modalidades, principalmente quanto a sua eficácia em avaliar a dimensão qualitativa da educação e quanto aos efeitos formativos que possam trazer. Há observações sobre a inadequação das mensurações centradas apenas em dados quantitativos.

Quanto a quem será o responsável por realizar a avaliação, a Comissão cita quatro agentes avaliativos, conforme a modalidade de avaliação (Quadro 3).

Modalidades	Avaliadores
Autoavaliação	As próprias instituições de ensino superior (IES).
Avaliação governamental	Administrações públicas.
Avaliação por parte da comunidade	Pessoas ligadas à profissão ou disciplina acadêmica dos cursos, ou por associações profissionais.
Avaliações independentes	Instituições que não dependem do governo, da comunidade profissional ou das universidades.

Quadro 3 – Modalidades de avaliação

A Comissão, além de enfatizar a importância do processo avaliativo, explora a necessidade de diversidade metodológica e da multidimensionalidade da avaliação, que deve abranger todos os setores e segmentos:

Esta análise buscou mostrar a necessidade e a complexidade técnica e política dos processos avaliativos do ensino superior. Nenhuma das metodologias acima indicada é auto-suficiente, e nenhum dos agentes mencionados pode, sozinho, se encarregar de todo o processo. É necessário, para que o ensino superior brasileiro se desenvolva e melhore seu desempenho, que a ideia de avaliação ganhe corpo entre todas as partes envolvidas e que comece a ser posta em prática sob as mais variadas formas. Será normal, neste processo, que surjam resultados distintos, que em muitos casos refletirão, simplesmente, a pluralidade de valores e perspectivas que coexistem na educação superior do País. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1985, p. 31)

Simon Schwartzman, o relator da Comissão, expressa as reações desencadeadas pela divulgação do documento, destacando os focos de resistência:

A oposição ao documento veio tanto da “esquerda” quanto da “direita”. De um lado, o texto foi criticado como elitista, por sua insistência na diferenciação institucional, e como autoritário, por não endossar as eleições diretas e paritárias para os cargos de direção universitária. O tratamento especial e diferenciado para a pesquisa universitária, a instituição da avaliação externa, eram outras propostas consideradas elitistas e discriminatórias. A proposta de autonomia financeira das universidades era também vista como perigosa, tornando as universidades presa fácil das multinacionais, e levando o governo a reduzir seu

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

compromisso financeiro com o ensino público e gratuito para todos. De outro lado, a oposição veio do Conselho Federal de Educação, de alguns setores ligados à burocracia mais tradicional do Ministério da Educação, e de algumas outras fontes. O Conselho se ressentiu, naturalmente, da proposta de alterar em profundidade suas funções e sua composição; e a idéia de substituir o poder de alocação de recursos da burocracia governamental pela autonomia financeira e a avaliação inter-pares não provocou entusiasmo entre os setores da administração pública acostumados a manter as universidades sob seu controle. As propostas de diferenciação institucional também provocaram críticas dos que, ainda presos aos postulados da reforma de 1968, só viam nelas uma concessão à queda de qualidade do ensino superior dos últimos anos, que deveria, isto sim, ser recuperada. Uma série de artigos e editoriais do jornal *O Estado de São Paulo* criticou a Comissão por ter cedido às pressões das associações de docentes. Segundo este jornal, as propostas de avaliação inter-pares e de maior autonomia somente aumentariam a politização e a perda de qualidade do ensino no país, que estaria precisando de mais, e não menos, controle e centralização.

Havia, finalmente, uma oposição de cunho regional, e outra, institucional; setores ligados às universidades públicas nos estados mais pobres, principalmente do Nordeste, temiam que a ênfase em questões de qualidade e desempenho levaria a uma concentração ainda maior de recursos no centro-sul; e o setor privado não se satisfaz com as qualificações que a Comissão sugeriu para o apoio governamental ao ensino privado. (SCHWARTZMAN, 1988)

Logo após a entrega do Relatório da Comissão, o presidente José Sarney estabeleceu o Decreto nº 92.200, em 23 de dezembro de 1985, instituindo o Programa Nova Universidade, com os seguintes objetivos:

Art. 1º - Fica instituído no âmbito do Ministério da Educação o Programa Nova Universidade, tendo, entre outros, os seguintes objetivos:

- I - a melhoria da qualidade do ensino de graduação;
- II - o revigoramento das atividades de extensão nas instituições de ensino superior;
- III - o fortalecimento dos níveis de integração da universidade com a educação básica; e
- IV - a implantação de um sistema de acompanhamento e avaliação das instituições de ensino superior. (BRASIL, 1985)

As metas do Programa de que trata esse Decreto, observadas as linhas prioritárias de ação, seriam fixadas pelo Ministro da Educação e a sua coordenação a cargo da Secretaria da Educação Superior do Ministério da Educação.



CARLA BUSATO ZANDAVALLI

Quanto à execução e aos resultados do programa, a literatura da área não registra informações, embora haja registro de auxílio financeiro para um projeto de pesquisa desenvolvido em 1985/1986, com fundos do Programa Nova Universidade¹¹. A ausência de relatórios e informações disseminadas na mídia permite deduzir que o programa ou não foi implantado ou não atingiu resultados significativos.

Embora sem surtir efeito prático imediato, muitas das recomendações da Comissão foram oficializadas nos últimos anos e permanecem como práticas atuais nas universidades brasileiras, por exemplo: a eleição dos reitores, seguida de lista tríplice e nomeação pela presidência da República; a forma de escolha dos membros do Conselho Federal de Educação (CFE), atual Conselho Nacional de Educação, e a ampliação da representatividade de organismos sociais e de classe no referido Conselho; a busca da otimização dos recursos humanos e materiais das IES, via planejamento, e definição de unidades de custo.

As ponderações sobre as modalidades e os mecanismos da avaliação da educação superior também se coadunam, em boa parte, com o atual sistema (SINAES), com exceção da definição do executor principal da avaliação. Já que na proposição da Comissão deveria ser o CFE e atualmente é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), ou seja, o caráter menos centralizador e mais democrático, explicitado na proposta ainda hoje não foi efetivado.

Essa Comissão, porém, colhendo frutos da redemocratização, avança significativamente em relação às comissões anteriores, tanto pela ausência do patrulhamento ideológico e da repressão às ideias contrárias à Ditadura Militar, quanto pela preocupação com a qualidade de ensino vinculada à autonomia das universidades. Observa-se que o caráter unicamente gerencial e empresarial prevalente nos relatórios anteriores é substituído pela indicação da necessidade de otimizar recursos para melhorar a gestão e os serviços oferecidos à comunidade, com fundo público.

3.3 Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior (GERES): 1986

O Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior foi criado por meio da Portaria nº 100, de 6 de fevereiro de 1986, e instalado pela Por-

¹¹ Núcleo de Apoio Computacional a Projetos de Máquinas - FINEP Programa Nova Universidade (1985/86). *Descrição:* Implantação de um núcleo computacional para desenvolvimento de softwares voltados para análise de estruturas elementos de máquinas. *Situação:* Concluído; *Natureza:* Pesquisa. *Integrantes:* João Pedro Quirno – Integrante; Adyles Arato Junior - Coordenador. *Financiador(es):* Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

taria nº 170, de 3 de março de 1986, como uma continuidade ao trabalho da Comissão para a Reformulação da Educação Superior. O objetivo do MEC era analisar a validade das proposições do Relatório “Uma nova política para a educação superior brasileira”, pois, como afirma na introdução do Relatório Final produzido pelo GERES:

Do ponto de vista do Ministério da Educação, o relatório constituía importante subsídio, mas era preciso submeter suas numerosas proposições a cuidadoso escrutínio, separando as imediatamente implementáveis de outras que requereriam mudanças maiores nos ordenamentos jurídicos e precisariam por isso de maior estudo para se tornarem factíveis. Muitas das propostas precisavam, também, de discussão mais ampliada, que envolvesse grupos que, **por razões históricas, não tiveram no MEC seu interlocutor habitual nos círculos de governo, em anos recentes, sobretudo a comunidade científica.** (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1986, p. 2, grifos nossos)

O então Ministro da Educação Jorge Bornhausen convocou a comunidade ao debate das proposições, procurando contemplar, especialmente, a comunidade científica¹², que não se sentiu representada ou ouvida pela Comissão anterior. No relatório final, porém, lamenta-se o pequeno número de contribuições encaminhadas a tempo para o fechamento dos trabalhos do GERES.

Real (2007, p. 28) esclarece os motivos dessa aparente ausência da comunidade científica, que acaba desenvolvendo um projeto paralelo ao do GERES:

O relatório do GERES define o ensino como atividade fundamental do nível superior, contrapondo-se inclusive ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, proposto pela Comissão que o precedeu. Diante desse quadro a comunidade científica, representada nas manifestações constantes nos documentos da SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e ANDES (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior), apresenta um outro projeto que preconiza a indissociabilidade entre ensino e pesquisa como condição para a garantia da qualidade, explicitando uma confrontação de duas concepções de qualidade para o ensino superior.

¹² Foram convidados ao debate e ao oferecimento de subsídios à Reforma da Educação Superior: a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, a Academia Brasileira de Ciências, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, quarenta sociedades científicas brasileiras, treze associações de ensino e pós-graduação, as associações de docentes, de servidores técnico-administrativos e de estudantes, a Associação Brasileira de Mantenedoras, e os reitores de todas as universidades públicas e particulares.



CARLA BUSATO ZANDAVALLI

Almeida Júnior (2004, p. 88) corrobora com essa percepção, observando que no mesmo período em que o GERES apresentou seu Programa de Reformulação do Ensino Superior, a Associação Nacional de Docentes e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras enviaram ao MEC projetos substitutivos. O que trouxe a público as divergências entre esses segmentos, demarcando a existência de “[...] três posições: a do Governo, a dos Reitores e a dos Docentes.”

A análise das proposições do GERES conduz à ideia de que o Grupo foi instituído para conter as proposições mais avançadas presentes no Relatório anterior, é o que se demonstra a seguir.

Ao discutir o Sistema de Educação Superior, o Grupo sustenta a historicidade do papel das IES centrada no ensino e discute a determinação da Lei nº 5.540/1968 em introduzir a indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa. A pesquisa é tratada como elemento estranho à educação superior: “Esta concepção de universidade tomada como natural, esvaziada, portanto, de seu conteúdo histórico, introduz um elemento estranho à tradição de nosso ensino superior: a pesquisa”. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1986, p. 5)



Outro aspecto criticado pelo Grupo é a tentativa de tornar as IES homogêneas, em razão da heterogeneidade presente nesse meio. Após analisar o contexto em que a referida Lei foi executada, o Grupo considera pertinente manter a diferenciação entre IES isoladas e universidades, observando que a nova legislação deve abandonar a concepção “tradicional” de universidade, que tem suas funções definidas no campo do ensino e da pesquisa.



O documento elaborado pelo GERES retoma os aspectos centrais do Relatório anterior e é estruturado em cinco partes: Sistema da Educação Superior; Autonomia e Avaliação; O Conselho Federal de Educação; Gestão da Universidade e Financiamento. Nos anexos constam: a execução de medidas relativas às Recomendações da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior; a relação das contribuições enviadas ao GERES; as contribuições individuais; o Projeto de Lei da Reforma Universitária; e o Anteprojeto de Lei para reformulação do CFE.

Nos comentários do Grupo, toma-se a avaliação da Educação Superior como ponto nevrálgico:

Bom número das propostas não requeriam laboriosas modificações em textos legais, mas podiam ser tratadas no âmbito administrativo, o que já vinha sendo feito em alguns casos antes mesmo da entrega do relatório da Comissão Nacional*. Outras requeriam medidas administrativas de maior abrangência e profundidade, como as relativas



AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

à instauração da avaliação -que já se efetua para a pós-graduação- também em nível dos cursos de graduação. O GERES, subscrevendo a filosofia do relatório da Comissão Nacional, encarou esse **ponto como nevrálgico na política da educação superior** e, em estreito contato com a Secretaria da Educação Superior do Ministério, deu todo o apoio às medidas destinadas a estabelecer um sistema de avaliação inter-pares dos cursos e instituições. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1986, p.3, grifos nossos)

A importância da avaliação é reforçada no item “Autonomia e Avaliação”. O Grupo demonstra a vinculação entre os dois aspectos, na medida em que considera papel do Estado a regulação da qualidade da educação oferecida pelas IES públicas, pois é financiada com recursos públicos. Observa que é insuficiente o controle realizado pelo Estado, já que limitado ao controle burocrático dos meios da máquina pública e não de seus resultados efetivos. Como decorrência da proposta de ampliação da autonomia da gestão universitária, o GERES “[...] propõe que o controle social seja feito a partir de um sistema de avaliação de desempenho.” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1986, p. 9)

O sistema de avaliação deveria ser conduzido pela Secretaria de Educação Superior do MEC, contando com a colaboração da comunidade acadêmica, por meio das Comissões de Especialistas de Ensino, constituídas pela SESu para cada área do conhecimento, e de outras comissões de consultores.

Na percepção do Grupo, o processo deveria contemplar a avaliação do desempenho institucional e a avaliação da qualidade dos cursos oferecidos. Acentua-se, também, o caráter subsidiário da avaliação na formulação de políticas públicas e a importância de sua divulgação e transparência:

A avaliação de desempenho cumpre papel importante não apenas do ponto de vista do controle social da utilização de recursos, mas também no processo de formulação de políticas e de estabelecimento de normas para o sistema educacional. O sucesso dos procedimentos de avaliação que serão desde logo complementados será elemento fundamental para o bom desempenho do Conselho Federal de Educação no seu novo papel, assim como dos órgãos executivos do Ministério na execução das normas emanadas daquele colegiado. Todo processo de avaliação exige um período razoável de maturação até que seus procedimentos e metodologia adquiram a confiabilidade indispensável. Por isso, é imprescindível que desde o início o processo seja aberto ao conhecimento público especialmente à comunidade educacional, órgãos do governo e entidades interessadas. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1986, p. 9)

O GERES, como grupo instituído para aprimorar as proposições da Comissão para a Reformulação da Educação Superior e buscar indicadores para sua execução, demonstra, em seu documento final, um caráter mais restritivo e menos democrático, em vários aspectos:

- a) a defesa da manutenção de instituições de educação superior voltadas apenas ao ensino, contrariando o modelo de universidade que deve articular ensino, pesquisa e extensão;
- b) o grupo propõe que o processo de avaliação deve ser conduzido pelo órgão executivo do MEC, a SESu, e não pelo CFE como defendia a Comissão;
- c) nas reformulações do CFE, o grupo defende a não ampliação do número de membros, a redução do tempo de mandato e o processo de escolha dos membros, centralizado no MEC, encarregado de realizar consultas às associações de ensino, pesquisa, pós-graduação e universidades, encaminhando nomes para a escolha pelo Presidente da República;
- d) quanto à escolha dos dirigentes, o grupo considera equivocado confiar essa seleção a processos de eleição direta plebiscitária, em razão da importância da gestão das IES, e propõe a definição de lista tríplice, eleita por colegiado eleitoral especial e nomeação do Reitor e Vice-Reitor, pelo Presidente da República;
- e) em nome da autonomia interna, há a sugestão de que as vagas da carreira do magistério sejam fixadas globalmente pelo MEC, a cada IES. Uma prática que gerou sérias distorções no interior das IES em razão de que, em boa parte destas, a definição de vagas não passa pela necessidade concreta de cada curso ou departamento, mas pelo poder e força política dos grupos internos.

Sobre os efeitos práticos do GERES, Schwartzman (1988) observa:

As propostas do GERES vieram à luz em meados de 1986, quando a campanha eleitoral daquele ano já se anunciava, e o Ministro da Educação que havia dado início ao processo de discussão, Marco

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

Maciel, já havia se transferido para outras funções. O GERES preparou, além de um documento geral, dois projetos de lei, o primeiro reformulando profundamente a composição e as funções do Conselho Federal de Educação, e o segundo dando uma nova estrutura organizacional ao sistema de universidades federais, incorporando várias das medidas de descentralização, autonomia e responsabilidade que haviam sido recomendadas pela Comissão. O projeto propunha, ainda, mecanismos para a escolha de autoridades universitárias que combinavam a participação da comunidade com o princípio da participação do poder executivo neste processo.

O Ministro da Educação decidiu engavetar o primeiro projeto, que jamais veio à luz, e anunciar que o outro seria encaminhado ao Congresso para aprovação. O anúncio provocou a imediata mobilização das associações de docentes e de estudantes, com ameaças de greve e demonstrações de rua. Diante disto o governo preferiu não enviar o projeto ao Congresso, colocando assim, na prática, uma pá de cal sobre a reformulação do ensino superior brasileiro, anunciada com fanfarras um ano antes.



A ausência de execução imediata das propostas do GERES não retira, porém, sua importância e marcas na história da avaliação das IES, pois, consoantes aos interesses das camadas dominantes, passam a ser aplicadas gradativamente, como explica Almeida Júnior (2004, p. 86).

Na análise do autor, o relatório do GERES antecipa aspectos efetivados por meio do Exame Nacional de Cursos, implementado a partir de 1995, o conhecido “Provão”. O autor assinala, ainda, a convergência entre a discussão sobre os recursos utilizados pelas IES públicas e as políticas restritivas desenvolvidas pelo Estado, a partir dos anos de 1980. E considera que a qualidade proposta para todas as IES, de qualquer natureza, direciona-se, na verdade, para a questão da expansão desordenada da educação superior, que se estabelece a partir dos anos de 1980. Explicita a articulação entre avaliação, qualidade e acesso:

Podemos pensar que, [...], ao mesmo tempo em que as políticas governamentais formulam ações para a “abertura” do sistema (diversificação e diferenciação), criam mecanismos de controle para o seu crescimento. Na educação superior brasileira, esses mecanismos de controle são comumente chamados de “avaliação de qualidade”,

quando na realidade se assemelham mais com o tipo de “controle de mercado” aos moldes de uma visão empresarial. (ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 88)

É lícito observar que enquanto refreou a expansão das IES públicas, por meio de cortes de verbas, o Estado abriu as comportas ao setor privado, desenvolvendo processos formais de avaliação que não resultaram em efetivo controle da qualidade, mas na sua substancial queda.

Seguem informações sobre os processos avaliativos desenvolvidos a partir dos anos de 1990, entre os quais se destaca o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAUIB), um esforço legítimo das IES em produzir processos voluntários de autoavaliação.

4 A avaliação da educação superior nos anos de 1990 e 2000

Neste subitem, serão retratados o PAUIB, o conjunto de avaliações desenvolvido na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o SINAES, como experiências mais representativas da avaliação da educação superior nos anos de 1990 e 2000.

4.1 O Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB): 1993

Ristoff (2000, p. 37-38) comenta que o movimento docente vem discutindo a avaliação institucional nas IES brasileiras desde 1982, quando a temática foi levantada pela ANDES. Observa que embora na década de 1980 tenha havido muita discussão sobre o tema e até reuniões internacionais patrocinadas pelo MEC, não houve efeitos práticos ou concretos nas IES. Salienta que as discussões foram refreadas após a lista dos improdutivos do Goldemberg, publicada em 1988. A partir deste momento “[...] a avaliação passou a associada à execração pública e tornou-se por algum tempo um tabu, um assunto politicamente, pelo menos proibido”. (RISTOFF, 2000, p. 37)

Para Ristoff (p. 38), apenas em 1993 e 1994, as iniciativas da Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUDEM), dos Fóruns de Pró-Reitores de Graduação e de Planejamento, sobre a avaliação das universidades, tiveram escuta por parte do MEC. Este assumiu papel diferenciado em relação a outros processos já realizados, quando foi condutor

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

das atividades. No caso do PAIUB, o papel foi de articulador, viabilizador e, por fim, de financiador. Para o autor, havia, por parte da equipe do MEC, a clareza de que só seria possível realizar a avaliação institucional e as mudanças com a parceria das universidades. O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras é originário de uma proposta feita pela ANDIFES ao MEC em 1993. Foi desenvolvido pela Comissão Nacional de Avaliação, assessorada pela SESu. A Comissão era composta de representantes de várias entidades: Fórum de Pró-Reitores de Graduação; Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação; Fórum dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração; Fórum de Pró-Reitores de Extensão; ANDIFES; Associação Nacional de Universidades Particulares (ANUP); Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM) e a Associação Nacional de Escolas Superiores Católicas (ABESC). (BRASIL, 1993, p. 1). E contava com um Comitê Assessor, formado por representantes de IES brasileiras e da SESu: Dilvo I. Ristoff (UFSC); Eda C. B. Machado de Sousa (SESu/MEC); Fernando Menezes Campello de Souza (UFPe); Heloisa Helena Sant'Anna (UEL); Isaura Belloni (UnB); Jacques Velloso (UnB); Jesus Renato Galo Brunet (UFSM); José Dias Sobrinho (UNICAMP); José Vicente Tavares dos Santos (UFRGS); Lina Cardoso Nunes (UNESA); Marlene Grilo (PUC/RS); Victor Meyer (UFSC).

Esse grupo produziu, em 1993, o “Documento Básico - Avaliação das Universidades Brasileiras: uma proposta nacional”, no qual explicita: a fundamentação, os princípios, os objetivos, as características, as formas de desenvolvimento da proposta, os indicadores de avaliação, descrevendo detalhadamente as variáveis a serem avaliadas.

Dias Sobrinho (2002, p. 84), ao tratar sobre o PAIUB, explicita, inicialmente, que um programa

[...] é um sistema de idéias, princípios, metas, objetivos, concepções, metodologias, suas práticas correspondentes e os efeitos que produz, enquanto práticas organizadas de comunidades ou grupos humanos. É um conjunto que se pretende articulado, coerente e consistente, ao mesmo tempo teórico e prático. [...] Também não é obra de indivíduos isolados, que agem pontualmente e sem referências. É construído coletivamente com critérios comuns e ao mesmo tempo e no mesmo ato acaba constituindo o grupo social que o conforma. Em outras palavras, um programa é construído por agentes sociais. [...]

Na fundamentação do Documento Básico cita-se a importância do processo de avaliação como contraponto da proposta institucional da IES, de modo a

propiciar: contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; constituir-se como uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; desencadear um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. A noção de prestação de contas ou o *accountability* é justificada pelo fato de a educação ser um bem público, gerido com recursos públicos, o que exige “[...] ser avaliada em termos da eficácia social de suas atividades, bem como em termos da eficiência de seu funcionamento.” (BRASIL, 1993, p. 3)

A Comissão pontua alguns princípios básicos para a avaliação, a ação coletiva e participativa, compreendida por meio do: “[...] reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados; - envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para melhoria do desempenho institucional”. (BRASIL, 1993, p. 3)

Ristoff (2000, p. 40-51) expõe, também, outros princípios elaborados pelos participantes do PAIUB e que abrangem: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não-premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade. Estes são princípios seguidos até hoje pelas IES que participaram de forma voluntária do PAIUB. É o caso de várias IES de Mato Grosso do Sul, que fizeram parte do PAIUB e desenvolvem processos avaliativos desde os anos de 1990. Os mesmos princípios são retomados no Documento Gerador do SINAES.

No Documento Básico, indicam-se como objetivo geral do PAIUB, a análise e o aperfeiçoamento do projeto acadêmico e sociopolítico da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e adequação das ações institucionais. Decorrentes desse objetivo geral, a Comissão destaca como objetivos específicos:

- 1) impulsionar um processo criativo de auto-crítica da instituição, como evidência da vontade política de auto - avaliar-se para garantir a qualidade da ação universitária e para prestar contas à sociedade da consonância dessa ação com as demandas científicas e sociais da atualidade;
- 2) conhecer, numa atitude diagnóstica, como se realizam e se interrelacionam na Universidade as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração;
- 3) (re) estabelecer compromissos com a sociedade, explicitando as diretrizes de um projeto pedagógico e os fundamentos de um programa sistemático e participativo de avaliação, que permita o constante reordenamento, consolidação e/ou reformulação das ações da Uni-

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

- versidade, mediante diferentes formas de divulgação dos resultados da avaliação e das ações dela decorrentes;
- 4) repensar objetivos, modos de atuação e resultados na perspectiva de uma Universidade mais consentânea com o momento histórico em que se insere, capaz de responder às modificações estruturais da sociedade brasileira;
 - 5) estudar, propor e implementar mudanças no cotidiano das atividades acadêmicas do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão, contribuindo para a formulação de projetos pedagógicas e institucionais socialmente legitimados e relevantes. (BRASIL, 1993)

Dias Sobrinho (2002, p. 85) descreve como característica mais marcante e identificadora do PAIUB, o fato de ser uma obra coletiva, aberta, que contempla a pluralidade, que cria bases teóricas e práticas coerentes para atingir objetivos socialmente construídos e tem, inequivocamente, caráter pedagógico e formativo.

No Documento Básico, são listadas como características da avaliação a serem desenvolvidas via PAIUB:



- a) caráter institucional, que congrega atividades-meio e atividades-fim;
- b) análise simultânea do conjunto de dimensões institucionais relevantes;
- c) intensa participação da comunidade acadêmica, tanto nos procedimentos e implementação, quanto na utilização dos resultados, constituídos por ações de melhoria da instituição;
- d) articulação da avaliação interna com a externa e das dimensões qualitativas e quantitativas em ambas as avaliações;
- e) integração e intercâmbio de experiências de avaliação, no interior de cada IES e entre as IES participantes do programa;
- f) natureza contínua e sistemática que permita aprimoramento e revisão permanentes. (BRASIL, 1993, p. 4-5)



Para desenvolver a Proposta de Avaliação Institucional que abrange a produção acadêmica, a administração, o ensino e a extensão, a Comissão optou por uma metodologia global que poderia ser iniciada com a avaliação do ensino de graduação e, depois, aprofundando-se nas demais áreas.



A sugestão da Comissão é a de agrupar, em quatro dimensões, os aspectos a serem avaliados no ensino de graduação:

- a) fatores relativos às condições para o desenvolvimento das atividades curriculares. [...]
- b) fatores relativos aos processos pedagógicos e organizacionais utilizados no desenvolvimento das atividades curriculares. [...]
- c) fatores relativos aos resultados alcançados do ponto de vista perfil do formando [...]
- d) fatores relativos à formação de profissional crítico habilitado a atender às exigências de contexto social [...] (BRASIL, 1993, p. 6-7)

O Quadro 1 relaciona o processo de desenvolvimento da avaliação institucional proposto pelo PAIUB.

Dias Sobrinho (2002, p. 90-95) cita três processos articulados de avaliação fazendo parte do PAIUB: a avaliação interna, a avaliação externa e a reavaliação. A avaliação interna abrange a autoavaliação (os sujeitos se avaliam) e a heteroavaliação (os sujeitos avaliam os outros, as estruturas e as relações existentes na IES). A avaliação externa é realizada por outro grupo de sujeitos, pares da comunidade acadêmica ou representantes de setores organizados da sociedade, que atuam não como pareceristas, desligados do processo, mas como agentes do programa de transformação da realidade avaliada. E a reavaliação é uma reflexão crítica sobre os processos desenvolvidos na avaliação. É, portanto, uma “[...] síntese que articula os estágios anteriores e supera as contradições através de atribuição de novos sentidos ao processo desenvolvido e por desenvolver. [...]”. (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 95)

Ao analisar o contexto dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, marcado por processos frustrados de avaliação institucional, ações voltadas ao ranqueamento e às iniciativas intencionais de desqualificar as universidades públicas, Dias Sobrinho (2002, p. 87) relata que um dos grandes méritos do PAIUB foi o de restituir a credibilidade da avaliação. O que permitiu instaurar uma cultura avaliativa desencadeada de forma voluntária:

Essa ampla adesão por parte de instituições de todos os portes e naturezas jurídicas, mesmo daquelas que não podem receber financiamento para as atividades avaliativas, mas querem se beneficiar da experiência coletiva, sugere fortemente que a comunidade acadêmica e científica brasileira está entendendo que a avaliação ins-

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

Etapas		Aspectos avaliados/ações		Indicadores
Diagnóstico Indicadores relativos ao Ensino de Graduação	Levantamento amplo de informações Devem subsidiar a avaliação interna e externa	Desenvolvimento da graduação e de seus programas (Iniciação Científica, Monitoria e outros); Alunos (da instituição; em tempo integral, da graduação); ingressante; Diplomado ou Concluinte; Docentes (do quadro permanente, substitutos, visitantes); Titulação; Categoria Funcional; Regime de Trabalho.	Área construída (dados quantitativos e área por tipo de atividade desenvolvida).	
Avaliação Interna	Avaliação dos cursos	Área construída (dados quantitativos e área por tipo de atividade desenvolvida). Acervo Bibliográfico (número de títulos). Produção Acadêmica (utilizada para CAPES). Tempo de Conclusão do Curso (cálculo a partir do tempo médio de duração dos cursos da IES). Recursos Alocados (Fontes, qualidades de recursos e finalidades).	Condições: corpo docente, corpo técnico-administrativo; infraestrutura; perspectivas utilizadas na definição e na organização do currículo; perfil profissional e perspectivas do mercado de trabalho; estágios; atividades de Iniciação Científica, extensão e monitoria; atratividade dos cursos e interação com a área científica, técnica, profissional e com a sociedade em geral. Avaliação de disciplinas	Processos: interdisciplinaridade, formação interdisciplinar, institucionalização, qualidade do corpo docente e sua adequação aos cursos de graduação; avaliação de aprendizagem; estágio; interação universidade/sociedade;
			Avaliação do docente	Resultados: capacitação global dos concluintes; preparo para exercer funções profissionais; qualidade do curso; análise comparativa.
			Avaliação do estudante	Instrumentos de avaliação, plano de ensino, fontes de consulta/bibliografia, procedimentos didáticos, atividades práticas, condições técnicas, desempenho científico - técnico e artístico - cultural nas áreas pertinentes; desempenho didático - pedagógico; aspectos atitudinais e filosóficos; pontualidade do professor e exigência de pontualidade dos alunos.
			Avaliação do desempenho técnico-administrativo	Base acadêmica, participação, formação ética, realização de tarefas, interesse e presença integral.
Avaliação Externa	Avaliação da gestão universitária	Não há indicadores.		
	Corpo docente	Titulação, regime de trabalho, carga didática, produção acadêmica e seu impacto no ensino de graduação, rotatividade, endogenia, existência de pós-graduação e seu benefício à graduação, política de capacitação docente.		
	Corpo técnico-administrativo	Número, capacitação, adequação aos cursos.		
	Corpo discente	Oportunidades de pesquisa, bolsas e outros.		
	Infraestrutura	Bibliotecas, laboratórios, oficinas, auditórios, consultórios, outros espaços relacionados aos cursos de graduação.		
	Mercado de trabalho	Situação atual e tendências; frentes alternativas; áreas de trabalho potencial na região de influência da IES.		
	Estudos de acompanhamento de egresos	Não há indicadores.		
	Outros aspectos específicos de cada instituição de ensino superior (IES)	Relativos a especificidades institucionais, regionais, inclusive aspectos conjunturais, tais como parâmetros salariais, greves, que possam afetar a motivação e desempenho de estudantes e professores		

Fonte: Quadro criado a partir das informações em Brasil (1993).

Quadro 1 – Etapas, aspectos e indicadores propostos para a avaliação institucional
no Programa de Avaliação das Universidades Brasileira (PAIUB)

titucional não deve ser um instrumento para premiar e nem para punir as Universidades, nem para pregar-lhes um selo de qualidade como se faz com empresas comerciais, nem induzir, através de “rankings”, a sociedade a conceber falsas imagens hierarquizadas sobre as instituições. Ao contrário, essa adesão representa a expressão concreta de uma vontade política de as universidades se avaliarem de acordo com uma orientação que leve o conjunto dos agentes universitários a terem uma compreensão integrada e tanto quanto possível integral da instituição.

Ristoff (2000, p. 38) observa que 71 instituições submeteram projetos à SESu/MEC, aderindo ao PAIUB nos primeiros seis meses de execução do programa.

O PAIUB recebeu a acolhida do governo federal na gestão de Itamar Franco, inclusive com a destinação de verbas para as instituições participantes, mas foi repudiado na primeira gestão de FHC, que optou pela implantação do Exame Nacional de Cursos (ENC), divulgado como Provão.

No final dos anos de 1990, o PAIUB e o seu grupo gestor foram afastados das ações de avaliação promovidas pelo Estado. Dias Sobrinho, ao retomar um texto de 1996, acentua a importância do PAIUB e lamenta a ação que não incorporou as práticas legítimas desenvolvidas pelas IES de maneira voluntária e coletiva.

A decisão de voltar a publicá-lo se explica pelo desejo de registrar a percepção a respeito do PAIUB enquanto este era um Programa ativo e ainda não abafado pelo Exame Nacional de Cursos – o “Provão” – e outras práticas avaliativas que foram postas em ação a partir do final de 1996 e vieram a ganhar corpo nos anos seguintes, como parte das reformas da educação superior que pouco a pouco foram implantadas no Brasil. O texto apresenta uma visão bastante otimista do potencial PAIUB precisamente por ser um programa democrático que estava sendo construído socialmente pela comunidade universitária desde meados de 1993, apesar das grandes dificuldades. No primeiro momento, até 1995, esta construção coletiva recebeu o apoio e o respaldo da SESu-MEC. O apoio oficial se enfraqueceu em 1995 e 1996 e praticamente deixou de existir a partir de 1997. Os ajustes propostos posteriormente pela SESu não respeitam os princípios e postulados do PAIUB tal como foi pensado neste texto. Portanto, o PAIUB que ainda consta como uma política oficial

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

quase nada tem a ver com o PAIUB original, de que trato aqui [no texto]. À medida que faltou o apoio oficial e outros procedimentos avaliativos se foram tornando obrigatórios e impondo padrões a serem cumpridos pelas instituições, o PAIUB foi se enfraquecendo na maioria das universidades. Persistem ainda algumas práticas em várias instituições. Entretanto, estas práticas não têm reconhecimento oficial e nem são dadas ao conhecimento público, embora sejam de grande valor para quem as promove. A reflexão teórica tem crescido com grande qualidade. Além disso, o PAIUB resta como saudade e como aspiração. É ainda citado por todos os que defendem uma avaliação democrática e educativa, como um programa que, com os necessários ajustes e aperfeiçoamentos, deveria ser recuperado. (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 83-84)

O sentimento de perda e a vontade de recuperar as práticas democráticas desenvolvidas pelo PAIUB são manifestados em inúmeros estudos comparativos entre o Provão e o PAIUB. O levantamento realizado no banco de teses e dissertações da CAPES, informadas pelos programas de pós-graduação *stricto sensu*, de 1987 a 2004, disponibilizado no Apêndice B, apresenta número bastante significativo de trabalhos sobre a temática.

As pioneiras nos estudos sobre avaliação institucional são a PUC/SP, a UFRJ e a UFSC, que iniciam em 1996, mas o predomínio dos trabalhos ocorre a partir de 2000 (79%). As datas são marcantes, pois embora a base de dados contenha trabalhos a partir de 1987, apenas em 1996 foi publicada a Lei nº 9.131, que implantou o Sistema Nacional de Avaliação (SNA) e com ele o Exame Nacional de Cursos, seguido da Análise das Condições de Oferta, por meio das visitas das comissões de especialistas designadas pelo Ministério da Educação (MEC). O aumento dos estudos, a partir de 2000, deve-se, provavelmente, à possibilidade de análise do ENC e do SNA como um todo, a partir da discussão das políticas públicas neoliberais do Estado brasileiro e sua influência sobre as políticas públicas no ensino superior.

Não há estudos registrados nessa base de dados sobre o PAUIB, antes de 1996, pois ele começa a ser discutido na segunda metade da década 1990, a partir da comparação com o ENC, o Provão.

Os **temas dos estudos** centram-se em três assuntos principais: Exame Nacional de Cursos, PAIUB e os efeitos das avaliações sobre as instituições de ensino superior.

A Tabela 1 relaciona a quantidade de trabalhos por temática, instituição e período.

Tabela 1 – Temáticas dos estudos

TEMAS	IES	PERÍODOS	Nº de estudos	
			M	D
Avaliação das Condições de Oferta/ Avaliação de Cursos de Graduação	PUC/Campinas UNIFESP Universidade São Francisco UFBA Centro Universitário Álvares Penteado	2000 2001 2002	7	
Aspectos Teóricos e Históricos da Avaliação	UFSCAr UNB UNICAMP UNIMEP Universidade Tuiuti do Paraná	1997 1998 1999 2001 2002	7	1
Avaliação Institucional: Indicadores de Qualidade para a Gestão	PUC/Campinas UFSC UFSM UNB UNIMEP	1998 2000 2001 2002 2003	9	1
ENC (Provão)	Fundação João Pinheiro MACKENZIE PUC/Campinas PUC/SP UFRRJ UNESP/ Presidente Prudente UNIMEP UNIVALI USP	2000 2002 2003	10*	
PAUIB**	PUC/Campinas PUC/SP UFF UFGRS UFRJ UFSC UFU UNB UNIMEP	1996 1999 2000 2001 2002 2003	7	5
Percepção da comunidade acadêmica sobre a avaliação institucional	PUC/SP PUC/Campinas Fundação João Pinheiro Universidade Católica de Brasília	1996 2001 2002 2003	4	1
Total***			44	8

* Um dos trabalhos é resultado de mestrado profissional.

** Os estudos que tratam da análise comparativa entre ENC e PAIB foram considerados na linha do PAIUB.

*** O número total de indicações é superior ao número de trabalhos, pois alguns foram classificados em mais de um tema.

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

O tema mais discutido nos estudos, explícito ou implicitamente, foi a análise comparativa entre o modelo de avaliação proposto pelo PAIUB e o modelo definido pelo Estado a partir da implantação do Sistema Nacional de Avaliação, com destaque para o ENC. Vários estudos não indicam claramente os nomes dos programas, mas pontuam o confronto entre modelos de avaliação participativos e formativos e modelos baseados na quantificação e no controle. Em quatro estudos sugere-se a retomada do PAIUB.

Esses estudos foram realizados, em sua maioria, em instituições que viveram o PAIUB ou por orientandos dos idealizadores do Programa. Depois das restrições impostas pelo governo federal, o grupo precursor do PAIUB construiu vários espaços de discussão e de resistência, entre os quais se destacam a Revista Avaliação e a Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES).

O PAIUB só será retomado nos anos de 2000, dando origem ao SINAES.

4.2 Avaliações da educação superior no governo de Fernando Henrique Cardoso

A Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que revogou uma parte da Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no que toca às funções do Conselho Federal de Educação, foi também a primeira medida concreta da gestão de Fernando Henrique Cardoso, no que se refere à realização da avaliação nas instituições de Educação Superior.

A avaliação das IES, descrita nos artigos 3º e 4º da referida Lei, é posta como avaliação periódica de instituições e cursos, acentuando a obrigatoriedade de exames nacionais para aferir o desempenho dos formandos dos cursos, ou seja, o Exame Nacional de Cursos, o Provão:

Art. 3º Com vistas ao disposto na letra *e* do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pela presente Lei, o Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações **periódicas das instituições e dos cursos de nível superior**, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão.
§ 1º Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o *caput* incluirão, necessariamente, a realização, a cada ano, de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os

conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação.

§ 2º O Ministério da Educação e do Desporto divulgará, anualmente, o resultado das avaliações referidas no *caput* deste artigo, inclusive dos exames previstos no parágrafo anterior, informando o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados.

§ 3º A realização de exame referido no § 1º deste artigo é condição prévia para obtenção do diploma, mas constará do histórico escolar de cada aluno apenas o registro da data em que a ele se submeteu.

§ 4º Os resultados individuais obtidos pelos alunos examinados não serão computados para sua aprovação, mas constarão de documento específico, emitido pelo Ministério da Educação e do Desporto, a ser fornecido exclusivamente a cada aluno.

§ 5º A divulgação dos resultados dos exames, para fins diversos do instituído neste artigo, implicará responsabilidade para o agente, na forma da legislação pertinente.

§ 6º O aluno poderá, sempre que julgar conveniente, submeter-se a novo exame, nos anos subsequentes, fazendo jus a novo documento específico.

§ 7º A introdução dos exames nacionais, como um dos procedimentos para avaliação dos cursos de graduação, será efetuada gradativamente, a partir do ano seguinte à publicação da presente Lei, cabendo ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto determinar os cursos a serem avaliados.

Art. 4º Os resultados das avaliações referidas no § 1º do art. 2º serão, também, utilizados pelo Ministério da Educação e do Desporto para orientar suas ações no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente as que visem a elevação da qualificação dos docentes. (BRASIL, 1995, grifos nossos)

O Provão recebeu inúmeras críticas de vários setores da sociedade, especialmente das IES públicas e das associações de classe vinculadas à educação. O uso sensacionalista dos resultados, publicados na mídia, piorou ainda mais a imagem do Provão.

Em 2002, foi publicado um número temático na Revista Educação & Sociedade sobre as ações desenvolvidas pelo então Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, destacando em seu Editorial, entre os inúmeros problemas, a reação negativa da comunidade universitária em face ao Provão:

No ensino superior, área diretamente sob sua responsabilidade, o governo federal introduziu diversas medidas e também enfrentou reações tais que impossibilitaram a implementação plena de seu projeto para o setor. Detendo-nos apenas nas mais conhecidas, instituiu

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

o Provão, que supostamente serviria de instrumento de pressão para o aperfeiçoamento das instituições privadas de ensino, mas enfrentou boicote considerável por parte dos estudantes, notadamente do setor público. [...] (CAMARGO *et al.*, 2002, p. 9)

As reações de boicote e protestos fizeram com que o Ministério revisse a proposição inicial da avaliação, ampliando-a com elementos complementares, por meio do Decreto nº. 2.026, publicado em 1996. Ele detalha os focos da avaliação, abrangendo cursos (graduação e pós-graduação) e instituições (gestão, ensino, pesquisa e extensão):

Art. 1º O processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior compreenderá os seguintes procedimentos:

I - análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;

II - avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;

III - avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;

IV - avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento. (BRASIL, 1996a)



Há, também, a definição de indicadores de avaliação, a maioria deles compatível com os apresentados no Documento Básico – Avaliação das Universidades Brasileiras, documento gerador do PAIUB:

Art. 3º Os indicadores de desempenho global referidos no inciso I do art. 1º serão levantados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional - SEDIAE e compreenderão:

I - taxas de escolarização bruta e líquida;

II - taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso;

III - taxas de evasão e de produtividade;

IV - tempo médio para conclusão dos cursos;

V - índices de qualificação do corpo docente;

VI - relação média alunos por docente;

VII - tamanho médio das turmas;

VIII - participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação;



- IX - despesas públicas por aluno no ensino superior público;
X - despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto - PIB por habitante nos sistemas público e privado;
XI - proporção da despesa pública com a remuneração de professores.
(BRASIL, 1996a)

O mesmo Decreto afirma a necessidade das Comissões Externas de Avaliação levarem em consideração toda a sorte de avaliações relativas à instituição (Art.4º, parágrafo único), bem como institui a SESu como o órgão que irá dirigir os processos de avaliação, consolidar e compatibilizar os vários resultados (Art. 8º):

Parágrafo único. A comissão externa referida no caput deste artigo levará em consideração a auto-avaliação realizada pela própria instituição, as avaliações dos cursos realizados pelas comissões de especialistas, os resultados dos exames nacionais de cursos, a avaliação da pós-graduação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e a análise dos indicadores de desempenho global realizada pela SEDIAE. [...]

Art. 8º Os resultados dos vários procedimentos de avaliação serão consolidados e compatibilizados pela SESu. (BRASIL, 1996a)



Logo após a publicação do Decreto, foi instituída a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior nº 9.394/1996 que explicitou o caráter regulatório da avaliação, por meio do artigo 46, regulamentado pelo Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997¹³.

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.
(BRASIL, 1996b)

13 Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 2.306, de 19.8.1997, que por sua vez foi revogado pelo Decreto nº 3.860, de 9.7.2001, que foi revogado pelo Decreto nº 5.773 de 9.5.2006, conhecido como decreto-ponte e que está em vigência atualmente, deliberando sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos de graduação e sequenciais.



AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

Embora tenha observado alguns elementos presentes no PAIUB, as iniciativas da avaliação no governo FHC foram marcadas pelo Provão, pela ênfase no ranqueamento, divulgado com orgulho pelo então ministro Paulo Renato de Souza. As informações não só foram veiculadas na mídia em geral, mas por meio de um periódico específico para tal fim, a “Revista do Provão”, publicada pelo INEP/MEC. Em sua terceira edição, o Editorial, sugestivamente intitulado “Aprendendo a aprender”, trazia as seguintes informações:

Esta é a terceira edição da Revista do Provão. Ela permite constatar que, passada a apreensão inicial, o Exame Nacional de Cursos ganhou raízes, é bem aceito e trouxe novo oxigênio para as nossas universidades. Corpos docente e discente uniram-se, deixaram de lado o silêncio cúmplice e transformaram-se em atores na luta pela melhoria da qualidade de ensino no Brasil.

Passados apenas dois anos da primeira edição, é possível fazer uma revista mostrando os resultados práticos do Provão. Ela é parte de todo um processo que tem o Exame Nacional de Cursos como centro gerador das modificações nos cursos de graduação, promovendo uma grande mexida no ensino superior. (REVISTA DO PROVÃO, 1998, p. 5)

Em vários outros volumes da Revista, o teor das reportagens é sempre o mesmo: o destaque aos benefícios do Provão e o fato de ser um programa consolidado, gerador da melhoria da qualidade de ensino na educação superior.

Oliveira, Fonseca e Amaral (2006, p. 76), ao questionarem o uso dos resultados das avaliações em larga escala na Educação Superior, analisam o caso específico do Provão:

O estudo produzido pela Comissão Especial de Avaliação (BRASIL. MEC/INEP, 2003) indicava que o Exame Nacional de Cursos (Provão) era desvinculado de outros processos avaliativos, sendo que a divulgação de resultados se dava por via da mídia, enfatizando principalmente comparações entre as instituições. Na verdade, atendia-se mais à construção da reputação institucional do que à qualidade do ensino. Segundo o estudo, o Provão desconsiderava o trabalho e o desenvolvimento institucional, assim como o perfil acadêmico do estudante, impedindo, assim, a aferição do valor agregado pela instituição aos conhecimentos e habilidades dos seus estudantes ao longo do tempo, considerando as peculiaridades regionais, locais e institucionais.

O fato é que as políticas implantadas na gestão de Paulo Renato de Souza trouxeram visibilidade aos processos de avaliação, em especial os de larga es-

cala, como observância explícita dos programas e metas previstos nos *planos plurianuais* (PPAs), algo já demonstrado em subitens anteriores. O choque de gestão e o planejamento estratégico foram processos presentes não apenas no MEC, mas também nos outros ministérios, como parte dos planos de governo, reflexos da ofensiva neoliberal no Brasil, nos anos de 1990. Talvez o diferencial na pasta da Educação tenha sido a habilidade do Ministro em utilizar a mídia e gerar polêmicas que mobilizaram a sociedade, principalmente com o Provão.

Os resultados concretos dessas políticas se situam na expansão do acesso, essencialmente via ensino privado, e uma visão deturpada para a massa da população sobre o real desempenho dos formandos nas universidades. A dessociação dos âmbitos da avaliação e a centralidade do Provão também geraram esvaziamento de práticas de autoavaliação que vinham sendo realizadas em algumas IES a partir da adesão ao PAIUB.

Considerações finais

Nos anos de 1960, as proposições de Rudolph Atcon voltavam-se à “modernização” das universidades públicas, que não foram implantadas de imediato, em razão das restrições impostas pelo Governo Militar quanto à abertura do âmbito decisório nas universidades à sociedade civil, mas estão sendo operacionalizadas gradativamente até os dias atuais.

No Plano Atcon, a autonomia universitária é encarada como autofinanciamento das IES públicas por meio de sua transformação em uma empresa rentável, com gestão centralizada e ausência da participação da comunidade acadêmica em sua organização.

Os princípios para a mercantilização e a privatização da educação superior estão presentes explicitamente no Plano Atcon, bem como a necessidade da existência de bases de dados fidedignas que permitam maior controle das IES.

A assessoria anunciada por Atcon continua sendo desenvolvida pelo Banco Mundial, via Estratégias de Apoio ao País (EAPs), fortemente articuladas aos planos plurianuais brasileiros, sempre na perspectiva de ampliação de investimentos públicos na educação básica e restrição de investimentos na Educação Superior.

Ao analisar a influência do Banco Mundial, Dias Sobrinho (2002, p. 34-35) afirma que, por ser uma instituição financeira, há ligação muito clara entre avaliação e financiamento, já que todos os empréstimos concedidos aos países pobres são associados a avaliações *ex-ante*, intermediárias e *ex-post*. Motivo pelo qual o Banco precisa criar competências locais em avaliação, estabele-

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

cendo uma pedagogia de avaliação com características típicas do controle e da racionalidade econômica. O autor ainda esclarece a diferença de orientação do Banco Mundial para a educação básica e a educação superior:

Aos países que buscam seus empréstimos, impõe que a educação se ajuste a uma nova realidade de restrições orçamentárias, torne-se mais eficiente, produtiva, útil ao mercado, particularmente estreite seus laços com a indústria e assuma a racionalidade do modelo gerencial. O Banco estabelece as linhas gerais relativamente aos direitos de escolaridade e ao financiamento. A grande recomendação aos países pobres ou em desenvolvimento é de que a educação básica deve ser gratuita e receber a maior fatia dos investimentos dos distintos poderes, cabendo mesmo algumas formas de subsídio às crianças carentes como, por exemplo, os subsídios repassados em forma de bolsa-escola.

Entretanto, para a educação superior, inverte-se a política. Segundo o Banco Mundial, a educação superior deverá receber muito menos recursos, tem que buscar fontes alternativas de financiamento, é recomendável que seja paga, podendo caber bolsas aos necessitados. O Banco intervém com um novo conceito de público-privado e novas relações entre o Estado e a sociedade. Mas é importante alertar que esse processo de “privatização branda” da educação superior não se esgota simplesmente no fim da gratuidade e na diminuição dos financiamentos públicos. O Banco faz amplas recomendações que vão desde medidas mais eficientes de gestão a formas novas de organização diferenciada, diversificação de fontes de financiamento e novas relações trabalhistas. (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 35)

Nos anos de 1990, a nova proposição de modernização do Estado passa pela mudança da forma de gestão, “a governança”, que toma o planejamento estratégico como base das suas operações e a avaliação como parte inerente ao ciclo do PDCA¹⁴, ações acompanhadas por cortes significativos das verbas para as políticas sociais, com impactos muito significativos sobre a educação superior.

A modernidade em pauta implica a completa submissão do Estado brasileiro à lógica do capitalismo.

Nos anos de 2000, a pressão sociometabólica exercida pelo capital e sua aguda crise mostram a presença de um Estado interventor na área econômica para recuperar o equilíbrio do sistema capitalista e dar novo fluxo aos mercados. A autoavaliação institucional, neste cenário, atende às determinações do

¹⁴ O Ciclo PDCA, sigla originária do inglês *Plan* (planejar), *Do* (executar), *Check* (verificas, checar) e *Action* (agir corretivamente), foi criado por Walter Shewhart, em meados da década de 1920 e disseminado para o mundo por Deming. É vista, na área da administração, como uma ferramenta gerencial de tomada de decisões para garantir o alcance das metas necessárias à sobrevivência de uma organização.

mercado e o espaço para a luta contra-hegemônica, por parte da comunidade acadêmica, torna-se cada vez mais limitado.

A compreensão desses antecedentes torna-se essencial para identificar os avanços e recuos do SINAES, por um lado como política pública desenvolvida pelo Estado brasileiro, e pelo outro, como proposição da comunidade acadêmica na tentativa de retomar, com força oficial, as proposições e os princípios desenvolvidos no PAIUB.

A análise do desenvolvimento das políticas públicas para a educação superior, no período de 1960 a 1990, demonstra a submissão do Estado brasileiro às proposições dos organismos multilaterais. Isto se agudiza nos anos de 1990, no que toca à busca da “modernização” do Estado, redundando na adoção explícita de políticas neoliberais e a execução completa das proposições dos anos de 1960, para as instituições de educação superior.

Nos anos de 2000, as dificuldades para a implementação da proposta teórica do SINAES, por parte do Estado brasileiro, passam necessariamente pela prevalência das políticas neoliberais, em detrimento das necessidades ou escolhas da comunidade acadêmica, resultando na minimização do caráter formativo da autoavaliação institucional para a retomada da ênfase na avaliação do desempenho dos estudantes e no cunho regulatório.

Referências

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. **O processo de formação das políticas de avaliação da Educação Superior no Brasil (1983-1996).** 144. f. 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

_____. O processo de implementação das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) : ações desenvolvidas e perfil dos coordenadores. In: RISTOFF, Dilvo Ilvo; ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. (Org.). **Avaliação participativa:** perspectivas e desafios. Brasília: INEP, 2005. p. 39-56.

BRASIL. Decreto Nº 62.937, de 2 de julho de 1968. Dispõe sobre a instituição de grupo de trabalho para promover a reforma universitária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jul.1968. N. 62936.

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

_____. Decreto Nº 92.200, de 23 de dezembro de 1985. Institui o Programa Nova Universidade e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1985. Seção 1, p. 018948. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=219027>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Comissão Nacional de Avaliação. **Documento básico: Avaliação das universidades brasileiras**. Brasília: SESu, 1993.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 1995. p. 19257, col. 1.

_____. **Decreto Nº 2.026, de 10 de outubro de 1996**. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 out. 1996a. Seção 1, p. 20545. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/Antigos/D2026.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2008. _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. p. 27833.



CAMARGO, Elizabeth de Almeida Silvares Pompêo de *et al.* Editorial. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 7-10, set. 2002.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

_____. **A universidade temporânea**: o ensino superior da Colônia a Era Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004.

_____. Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa: a experiência da Unicamp. In: BALZAN, N.C.; DIAS SOBRINHO, J. (Org.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 53-86.

_____. Avaliação quantitativa, avaliação qualitativa; interações e ênfases. In: SGUSSARDI, V. (Org.). **Avaliação universitária em questão:** reformas do estado e da educação superior. São Paulo: Autores Associados, 1997. p. 71-90.

_____. **Universidade e avaliação:** entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002a.

_____. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, Luiz Carlos de (Org.). **Avaliação:** construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002b. p. 13-62.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da universidade modernizada a universidade disciplinada:** Acton e Meira Mattos. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. O GT de política de Educação Superior: trajetória e perspectivas. Comunicação redigida a partir do texto de Maria de Lourdes de A. Fávero: “O GT Política de Ensino Superior: anotações na memória dos arquivos”. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 18., 1995, Caxambu. **Histórico dos Grupos de Trabalho.** Caxambu, set. 1995. p. 67-73. Disponível em: <http://www.educacaoonline.pro.br/o_gt_da_politica.asp?f_id_artigo=167>sso em: 16 abr. 2008.

_____. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira:** reforma ou revolução? 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

LEITE, Denise B. C. Avaliação e tensões de estado, universidade e sociedade na América Latina. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 2, n. 1, mar. 1997.

MACIEL, Marco. Introdução. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Relatório final**. Brasília, nov. 1985.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Relatório final:** uma nova política para a educação superior brasileira. Brasília, nov. 1985.

⊕

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SINAES

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior. **Relatório Final**. Brasília, set. 1986.

MINTO, Lalo Watanabe. **As reformas do ensino superior no Brasil:** o público e o privado em questão. Campinas: Autores Associados, 2006.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 71-87, 2006.

REAL, Giselle Cristina Martins. **A qualidade revelada na educação superior:** impactos da política de avaliação no Brasil. 2006. 206 p.
Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RELATÓRIO da Comissão criada pelo Decreto nº 62.024, de 29.12.1967 – Comissão Meira Mattos. In: FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da universidade modernizada a universidade disciplinada:** Acton e Meira Mattos. São Paulo: Cortez, 1991. p. 68-147.



REVISTA DO PROVÃO. Editorial: Aprendendo a aprender. Brasília, ano III, n. 1, p. 5, 1998.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. Avaliação institucional: pensando princípios. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton César. **Avaliação institucional:** teoria e experiências. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 37-52.

ROTHEN, José Carlos; SCHULZ, Almiro. SINAES: do documento original à legislação. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 28, 2005, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPEd, 2005. 1 CD-ROM.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil.** 3.ed. Campinas: Autores Associados, 1996.

SCHWARTZMAN, Simon. **Brasil: oportunidade e crise no ensino superior, 1988.** Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/oportun.htm#_1_4>. Acesso em: 12 abr. 2008. Originalmente publicado como: Brazil: opportunity and crisis in higher education. **Higher Education**, v. 17, n. 1, 1988.



CARLA BUSATO ZANDAVALLI

SGUSSARDI, Valdemar. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. In: _____. (Org.). **Avaliação universitária em questão:** reformas do estado e da educação superior. São Paulo: Autores Associados, 1997. p. 41-70.

_____. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 23, 2000, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu: ANPED, 2000. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1111t.PDF>>. Acesso em: 17 jan. 2008.

